



Bruxelles, le 5.11.2013
C(2013) 7243 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique

{ SWD(2013) 438 final }

{ SWD(2013) 439 final }

{ SWD(2013) 440 final }

{ SWD(2013) 441 final }

{ SWD(2013) 442 final }

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique

I. INTRODUCTION

Dans le secteur de l'énergie, réaliser un marché intérieur de l'électricité en Europe n'est pas une fin en soi. Ce marché intérieur est absolument indispensable à la réalisation des objectifs de la politique énergétique de l'Union¹, à savoir: un approvisionnement sûr à un prix compétitif; les objectifs fixés à l'horizon 2020 et au-delà en matière d'énergies renouvelables et de changement climatique; et une amélioration sensible de l'efficacité énergétique dans l'ensemble de l'économie. Il convient que ce marché repose sur le principe d'une concurrence loyale et ouverte. Pour atteindre ces objectifs de politique publique, il est communément admis qu'un certain degré d'intervention publique sur les marchés de l'électricité est nécessaire.

Les États membres sont convenus d'achever le marché intérieur de l'électricité pour 2014². Afin de garantir l'achèvement de ce marché et son bon fonctionnement et pour faire en sorte que les citoyens bénéficient de l'ouverture des marchés de l'électricité dans l'Union, il importe de définir le rôle, le degré et la nature de l'intervention publique, dans le respect du principe de subsidiarité, au niveau européen, régional, national ou local. Là où l'intervention publique est définie au niveau régional, national ou local, la Commission invite les autorités compétentes à garantir des approches cohérentes dans l'ensemble de l'Union.

L'intervention publique au niveau régional, national ou local dans le secteur de l'électricité et les autres secteurs de l'énergie peut prendre différentes formes. Il peut s'agir notamment d'aides d'État en faveur de certains secteurs sous la forme de subventions ou d'exonérations fiscales, de l'imposition d'obligations de service public et de réglementation au moyen de mesures générales. L'intervention publique peut contribuer efficacement à la réalisation des objectifs fixés au niveau de l'Union ou au niveau régional, national ou local, mais elle doit être bien pensée et tenir compte de l'évolution du marché, de la technologie et de la société.

Dans la communication intitulée «Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité»³, la Commission faisait valoir que si l'intervention publique n'était pas bien pensée et pas suffisamment coordonnée au niveau de l'UE, elle risquait d'être contre-productive et de perturber le fonctionnement du marché intérieur. Dans cette communication, la Commission a proposé un plan d'action pour l'Europe visant à garantir le succès du marché intérieur. Ce plan d'action prévoit plusieurs mesures destinées à garantir des interventions publiques appropriées, notamment, pour l'année

¹ Énoncés à l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

² Voir les conclusions du Conseil européen du 4 février 2011.

³ COM(2012) 663 final.

2013, l'adoption d'orientations sur les régimes d'aide en faveur des sources d'énergie renouvelables⁴ et l'élaboration de critères pour évaluer les initiatives nationales prises dans le domaine des nouvelles capacités de production d'électricité et garantir leur compatibilité avec le marché intérieur de l'électricité. Ces critères ont également été réclamés par le Conseil européen⁵.

Dans la communication intitulée «Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie»⁶, la Commission insiste sur la nécessité d'adapter l'intervention publique afin de stimuler l'innovation, d'exposer davantage les énergies renouvelables aux prix du marché, d'éviter la surcompensation, de réduire les coûts de l'aide et en dernier lieu de mettre fin à celle-ci. Cette communication confirme également l'élaboration prochaine d'orientations sur les régimes d'aide en faveur des énergies renouvelables.

Depuis lors, certains États membres ont annoncé des aides publiques non négligeables en faveur d'investissements dans de nouvelles capacités de production. Si elles ne sont pas judicieusement conçues, ces aides risquent d'entraîner des distorsions de la concurrence et de fausser les signaux d'investissements.

L'Union doit voir plus loin et décider de la marche à suivre pour atteindre l'objectif à long terme d'une électricité presque entièrement décarbonée qui est énoncé dans les feuilles de route pour l'énergie et le climat à l'horizon 2050⁷. Le livre vert intitulé «un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030»⁸ indique qu'une révision de l'intervention publique est indispensable pour garantir la transition vers un système énergétique plus durable, plus sûr et plus compétitif à plus long terme.

Les arguments en faveur d'une révision de l'intervention publique, sur le marché de l'électricité en particulier, ne manquent pas, étant donné l'incidence notable de cette intervention sur les coûts et les prix de l'électricité. En 2050, le coût total de la fourniture d'électricité devrait s'établir entre 100 et 200 EUR le MWh, en fonction des scénarios⁹. Les États membres soutiennent depuis un certain temps la production d'électricité d'origine fossile, ainsi que le secteur nucléaire et celui des énergies renouvelables. Il est cependant difficile de déterminer le coût de chacune de ces technologies sur une base comparable et d'évaluer le niveau de soutien public qui serait nécessaire. L'évaluation des coûts doit prendre en compte les dépenses d'investissement et les frais d'exploitation et de maintenance des centrales concernées, ainsi que les coûts de gestion et d'élimination des déchets, les frais de réseau et d'équilibrage et l'ensemble des coûts externes associés, tels que celui des émissions. Dans le cas des énergies renouvelables, les dépenses d'investissement initiales sont élevées et les coûts de réseau et d'équilibrage sont considérables. En revanche, les faibles coûts de production permettent de réduire le niveau des prix de gros de

⁴ Ci-après «énergies renouvelables».

⁵ Conclusions du Conseil européen du 22 mai 2013.

⁶ COM(2012) 271.

⁷ COM(2011) 885 final et COM(2011)112 final.

⁸ COM(2013) 169.

⁹ Étude de la KEMA sur le coût moyen de l'électricité sur les cinq scénarios retenus <http://www.roadmap2050.eu>.

l'électricité, et par ailleurs, la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable ne produit pas d'émissions. Pour le nucléaire, outre les lourdes dépenses d'investissement initiales, il faut tenir compte des coûts de démantèlement et d'élimination des déchets, ainsi que de ceux inhérents à la couverture de la responsabilité en cas d'accident. Néanmoins, comme pour les énergies renouvelables, les coûts d'exploitation dans le secteur nucléaire sont relativement faibles. La production d'électricité d'origine fossile, quant à elle, nécessite des dépenses d'investissement et entraîne des coûts élevés d'importation des combustibles et des coûts liés aux quotas de CO₂. Pour subventionner les différentes technologies, les États membres utilisent divers instruments, y compris des allègements fiscaux, des prélèvements qui s'ajoutent à la facture payée par les consommateurs et des subventions directes. Certaines de ces formes de soutien entrent dans la définition des aides d'État donnée par la législation de l'UE, et d'autres pas. L'OCDE¹⁰ et l'Agence internationale de l'énergie (AIE)¹¹ se sont penchées sur cette question complexe et ont élaboré des méthodes pour calculer le montant des subventions à accorder aux énergies fossiles et aux énergies renouvelables. La Commission estime toutefois que ces études ne sont hélas pas comparables ni totalement applicables à la situation de la production électrique de l'Union européenne. Elles ne sauraient donc être considérées comme une base suffisamment solide pour la définition d'une politique européenne. La Commission entend donc à l'avenir approfondir sa propre analyse des coûts comparatifs dans ce domaine. Dans ce contexte, elle intégrera cette analyse des coûts comparatifs, fondée sur les informations qui sont actuellement disponibles, dans le prochain rapport sur les facteurs déterminants pour la fixation des prix de l'énergie, qui sera suivi, d'ici le mois de juin prochain, d'une étude approfondie de l'ensemble des coûts et subventions des diverses technologies dans le secteur de l'électricité.

Aujourd'hui, les prix de détail de l'électricité dans l'Union sont souvent plus élevés que partout ailleurs dans le monde. Les prix facturés au consommateur final que doivent acquitter les entreprises et les ménages ont augmenté en termes réels au cours de la dernière décennie¹², à cause du niveau élevé et croissant des impôts et taxes sur le prix final de l'électricité, ainsi que des coûts des réseaux et des combustibles. Cependant, la faible concurrence et l'intervention publique parfois inefficace jouent également un rôle important. C'est particulièrement le cas lorsque les interventions publiques sont planifiées et mises en œuvre sans que les possibilités offertes par le marché intérieur de l'électricité aient été exploitées, lorsqu'elles ne tiennent pas compte des autres objectifs et lorsqu'elles font abstraction des solutions possibles au niveau de la demande (entreprises et consommateurs).

¹⁰ Voir par exemple <http://www.oecd.org/site/tadffss/>; l'analyse couvre les transferts budgétaires directs et les dépenses fiscales qui donnent un avantage ou une préférence à la production ou à la consommation de combustibles fossiles. En outre, les externalités des combustibles conventionnels, c'est-à-dire leurs coûts sociaux et sanitaires représentent, selon les estimations, quelque 40 milliards d'euros par an pour les systèmes de santé de l'UE.

¹¹ Agence internationale de l'énergie, World Energy Outlook (perspectives énergétiques mondiales) <http://www.worldenergyoutlook.org>

¹² Indice de l'AIE pour le prix final de l'énergie facturé aux entreprises dans les pays de l'UE OCDE http://www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-energy-prices-and-taxes-statistics_enprice-data-en

La création du marché intérieur de l'électricité requiert un solide cadre réglementaire au niveau de l'Union, mais elle nécessite également une adaptation aux niveaux régional, national et local. Les autorités compétentes sont invitées à tenir compte de l'interdépendance qui découle de la participation au marché intérieur de l'électricité lorsqu'elles conçoivent une intervention publique. Dans la présente communication et les documents de travail qui l'accompagnent, la Commission propose des orientations sur la manière dont ces autorités peuvent concevoir de nouvelles mesures d'intervention publique et adapter celles existantes afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, dans l'intérêt de tous.

La présente communication analyse les principales caractéristiques des mesures d'intervention publique visant à corriger les insuffisances du marché. Elle explique comment concevoir ou adapter ces interventions publiques pour en accroître l'efficacité. Elle présente les principes et l'axe suivant lesquels il conviendrait, d'après la Commission, de faire évoluer la conception des interventions publiques. Bien que la communication soit axée sur les interventions publiques dans le secteur de l'électricité, les principes qui y sont énoncés peuvent également s'appliquer à d'autres secteurs liés à l'énergie, tels que les transports et le chauffage.

En 2014, la Commission adoptera de nouvelles lignes directrices de l'Union sur les aides liées à l'environnement et à l'énergie (ci-après «LDAEE»). Les services de la Commission lanceront prochainement une consultation publique sur le projet de texte de ces lignes directrices. Lors de l'adoption des LDAEE en 2014, la Commission tiendra dûment compte des résultats du débat public lancé par la présente communication et du projet de LDAEE. La Commission examinera également les résultats de ce débat lorsqu'elle proposera de modifier l'acquis de l'Union concernant le marché intérieur de l'électricité.

II. POURQUOI FAUT-IL REPENSER L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE ?

La création du marché intérieur de l'électricité a modifié le rôle de l'intervention publique, mais n'a pas supprimé la nécessité de l'intervention publique pour garantir des conditions de concurrence équitables, pallier les insuffisances du marché, promouvoir le développement technologique et l'innovation et, d'une manière plus générale, pour aider le marché à émettre des signaux d'investissement appropriés. À mesure que se constitue le marché intérieur de l'électricité, plusieurs problèmes se posent qui peuvent justifier une intervention publique.

Les énergies renouvelables sont un acteur de plus en plus important sur le marché

Comme la Commission l'a souligné l'an dernier¹³, les énergies renouvelables constituent une part considérable du marché intérieur de l'électricité, puisqu'elle représentait 13 % de la consommation finale d'électricité de l'Union en 2011¹⁴.

¹³ COM(2012) 271.

¹⁴ COM(2013) 175.

D'après la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, la part des énergies renouvelables va augmenter à plus long terme.

L'augmentation de cette part a de multiples avantages¹⁵. Toutefois, la plupart des régimes d'aide en vigueur aujourd'hui ont été conçus à une époque où la technologie des énergies renouvelables n'en était encore qu'à ses balbutiements et où la part de marché de ces sources d'énergie était insignifiante. Le marché intérieur de l'électricité, en particulier, évolue, les technologies des énergies renouvelables gagnent en maturité, leur taux de pénétration augmente, et il convient donc d'adapter les régimes d'aide à ces nouvelles conditions afin de promouvoir les prochaines générations d'énergies renouvelables qui seront encore plus performantes, et de limiter le coût de ces régimes pour les consommateurs d'énergie.

L'adaptation de la demande

Les possibilités d'adaptation de la demande sur les marchés sont actuellement sous-exploitées. Les consommateurs sont traditionnellement considérés comme des utilisateurs passifs plutôt que comme des acteurs influents du marché de l'énergie. L'évolution de l'offre, et en particulier les augmentations de la production électrique «variable», d'origine éolienne ou photovoltaïque, requièrent davantage de flexibilité dans les réseaux d'énergie. La modification des habitudes de consommation, qui résulte des solutions mises en place fondées sur l'efficacité énergétique, les sources d'énergie locales et les effacements de consommation, peut apporter cette flexibilité et elle sera cruciale pour garantir une bonne adéquation de l'offre et de la demande à l'avenir.

Les progrès de la technologie offrent de nouvelles possibilités d'adaptation de la demande (par exemple, les réseaux de distribution intelligents, les compteurs et appareils intelligents et le stockage de l'électricité) et permettent la création de services d'adaptation de la demande (tarification dynamique, contrats de plafonnement interruptible de la charge ou de plafonnement dynamique de la charge pour les entreprises, les commerces et les ménages, participation aux marchés d'équilibrage, regroupement de services et optimisation de la demande pour les ménages). Ces services augmentent la flexibilité du système et réduisent le besoin de capacités de production. Ils peuvent être avantageux pour les consommateurs dans la mesure où ils leur permettent de déplacer une partie de leur consommation vers des périodes à tarification réduite. À l'échelle de l'Union, l'adaptation de la demande représente un énorme potentiel: elle permettrait de réduire la demande de pointe de 60 GW, soit environ 10 % de la demande de pointe de l'UE¹⁶. Parallèlement à l'adaptation de la demande, l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les utilisations finales permet de réduire les coûts et le besoin d'investissement dans d'onéreuses installations de production.

Les défis de la lutte contre le changement climatique

¹⁵ La contribution de l'électricité d'origine renouvelable à l'objectif de durabilité consiste non seulement en réductions des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi en réductions des émissions atmosphériques de substances polluantes et en une diminution des besoins en eau de refroidissement par rapport aux formes d'énergie conventionnelles. L'électricité d'origine renouvelable contribue en outre à l'objectif de diversification de l'approvisionnement et d'utilisation plus efficace des ressources.

¹⁶ Voir le document de travail sur l'adaptation de la demande.

L'internalisation des externalités environnementales demeure une des principales justifications de l'intervention publique sur les marchés de l'électricité. En ce qui concerne l'électricité, le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, qui transpose dans le droit dérivé les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique fixés à l'horizon 2020, marque un pas important dans cette direction. Certains États membres font valoir que parallèlement aux régimes de soutien en faveur des énergies renouvelables, une intervention publique sous la forme d'aides d'État est également nécessaire pour soutenir les investissements dans la production nucléaire, autre source d'électricité à faibles émissions de carbone.

Dans le même temps, le G20¹⁷ et le Conseil européen¹⁸ ont réitéré leur appel à supprimer les subventions accordées aux combustibles fossiles d'ici à 2020. L'élimination des subventions préjudiciables à l'environnement, notamment les subventions directes et indirectes en faveur de la production d'origine fossile, est une des mesures actuellement mise en œuvre qui étaient préconisées par le plan d'action pour garantir le succès du marché intérieur de l'énergie¹⁹.

La nécessité de l'adéquation de la production

L'augmentation de la production d'électricité à partir de sources variables dans l'UE, la nécessité de financer la mise à niveau du système de production électrique vieillissant et la volatilité sur les marchés de l'énergie primaire créent de la volatilité et font naître chez les producteurs d'électricité des incertitudes quant aux recettes qu'ils peuvent escompter. Les producteurs devraient être en mesure de gérer ces incertitudes dans un marché de l'électricité fonctionnant de manière efficace. Si les investisseurs, se basant sur les futurs prix escomptés de l'électricité et sur la demande prévue, pensent pouvoir rentrer dans leur frais, ils construiront des capacités de production pour être en mesure de répondre à tout moment à la demande d'électricité.

Avec des prix de détail réglementés et des prix de gros plafonnés, les nouveaux investissements risquent d'être moins rentables. En outre, la crise économique et financière a renforcé les incertitudes concernant la demande future et a affaibli la situation financière de nombreuses entreprises. Le fait que les services d'adaptation de la demande ne soient pas encore largement disponibles aggrave la situation. En conséquence, les préoccupations liées à l'adéquation de la capacité de production ont conduit certains États membres à envisager de nouvelles interventions publiques, telles que des régimes d'aide à l'investissement dans de nouvelles capacités de production ou afin de rémunérer des installations existantes pour qu'elles restent opérationnelles. La Commission estime que ces mesures ne devraient pas avoir pour effet de maintenir artificiellement en service grâce au soutien public des installations qui ne sont pas rentables ni permettre la construction de nouvelles capacités de production qui ne sont pas nécessaires.

Renforcer l'intégration des marchés nationaux

¹⁷ Déclaration des dirigeants du G20, sommet de Pittsburgh (septembre 2009), sommet de Toronto (juin 2010) et groupe de recherche du G20: rapport final de conformité du G20 de Cannes en 2011.

¹⁸ Conclusions du Conseil européen du 22 mai 2013.

¹⁹ COM(2012) 663.

La création du marché intérieur de l'électricité a ouvert les marchés nationaux aux fournisseurs d'énergie des autres États membres et a rendu les marchés nationaux plus interdépendants. Si cette évolution a permis d'exploiter les synergies et les économies d'échelle du marché intérieur de l'électricité, il faut cependant remarquer que, lorsque les marchés sont liés, l'intervention publique a une incidence sur les prix non seulement sur le plan national, mais aussi sur les marchés des pays voisins. Les distorsions du marché intérieur de l'électricité qui en résultent peuvent être à la fois de courte durée (affectant la stabilité du système, les prix du marché au comptant et la production d'électricité) et durables (évacuation des investissements dans de nouvelles capacités ou redirection de ceux-ci vers des projets non optimaux).

III. RENDRE L'INTERVENTION PUBLIQUE PLUS EFFICACE ET PLUS EFFICIENTE

Une intervention publique bien conçue, ciblée et proportionnée permet aux pouvoirs publics compétents de réaliser leurs objectifs sans perturber outre mesure les marchés. Lorsqu'un problème est temporaire, l'intervention publique doit l'être également. Il convient de veiller à la cohérence des interventions au regard des différents objectifs. Cela signifie que sur un marché intérieur de l'électricité très interdépendant et dynamique, l'intervention publique doit être dûment coordonnée au sein des États membres et entre ces derniers afin d'éviter une augmentation des coûts pour les consommateurs et les contribuables, une diminution des possibilités d'échanges transfrontières ou la course aux subventions entre États membres.

Mise en évidence d'un problème précis et de sa cause

Pour justifier l'intervention publique, il est essentiel de mettre en évidence le problème à résoudre et de démontrer que le marché intérieur de l'électricité, tel qu'il fonctionne sur la base de l'acquis de l'Union, n'est pas susceptible de le résoudre. Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'une intervention publique pour éviter les retombées négatives pour la société lorsque les producteurs et les consommateurs d'électricité ne prennent pas en considération le coût des dommages causés à l'environnement. L'intervention publique peut aussi susciter des évolutions favorables, par exemple encourager le développement de nouvelles technologies liées aux énergies renouvelables lorsqu'il existe des obstacles à l'innovation et à l'adoption des nouvelles technologies.

Certains investissements peuvent être facilités par l'intervention publique. Celle-ci peut améliorer la coordination dans les cas nécessitant l'engagement à long terme simultané de plusieurs acteurs du marché ayant une répartition différente des coûts et des bénéfices. L'élaboration de mesures d'adaptation de la demande, par exemple, requiert l'action coordonnée des compagnies de distribution, des prestataires de services d'adaptation de la demande et des fournisseurs d'électricité et de technologies de l'information et de la communication (TIC)²⁰. Elle pourrait également nécessiter

²⁰ Par exemple, les mesures d'adaptation de la demande, qui sont une fonctionnalité essentielle des réseaux intelligents, ne donneront tous leurs résultats que si elles sont complétées par une infrastructure TIC ouverte à grande vitesse totalement opérationnelle.

des subventions publiques et l'élimination des obstacles en matière de tarifs d'accès aux réseaux et de réglementation.

Une fois que la justification de l'intervention publique est démontrée, il y a lieu d'analyser la nature de l'intervention dans le cadre politique et réglementaire plus large du marché national de l'électricité, incluant d'autres interventions.

Évaluer l'interaction potentielle avec d'autres objectifs

Il convient que les États membres, lorsqu'ils conçoivent une intervention publique, évitent d'examiner différents objectifs de politique publique isolément les uns des autres, afin d'éviter tout conflit entre eux. Les États membres devraient recourir à une planification globale, prenant en considération tous les objectifs de la politique énergétique ainsi que la nécessité de coordonner les divers instruments de l'intervention publique, y compris les possibilités offertes par le marché intérieur de l'électricité.

Les compromis peuvent se révéler complexes; par exemple, le recours au charbon pour des raisons de sécurité d'approvisionnement pourrait aller à l'encontre des objectifs environnementaux, ou la promotion de la production électrique variable pourrait alimenter les préoccupations de sécurité d'approvisionnement dans les systèmes électriques caractérisés par de faibles niveaux d'interconnexion ou de flexibilité. L'intervention en faveur de capacités de production domestiques peut avoir pour effet de dissuader les investissements dans de nouvelles interconnexions transfrontalières qui pourraient constituer une solution plus efficace pour garantir la sécurité d'approvisionnement.

Il est essentiel que les prix reflètent les coûts externes pour garantir une intervention publique efficace et efficiente. La suppression des subventions en faveur des combustibles fossiles, par exemple, est un des moyens de corriger la distorsion des signaux de prix de l'énergie.

Évaluation des autres solutions: la dimension européenne et le volet de la demande

L'acquis de l'Union peut offrir une solution européenne de rechange à l'intervention publique au niveau national ou local. Les pouvoirs publics compétents sont invités à tirer le meilleur parti des politiques et programmes existants de l'UE ainsi que des possibilités qu'offre la mise en œuvre proactive de la législation de l'Union européenne.

Parfois, la solution à un problème propre à un marché national peut résider dans un contexte régional plus vaste, faisant appel à des capacités ou des solutions disponibles au-delà des frontières, grâce à l'interconnexion toujours croissante du marché intérieur de l'électricité.

Plutôt que d'accorder des subventions en faveur de nouvelles capacités de production ou afin de maintenir en service d'anciennes capacités non rentables et polluantes, les États membres pourraient notamment promouvoir des contrats à long terme pour la construction de nouvelles centrales électriques entre les producteurs et les futurs consommateurs (par exemple, des consortiums), à condition que ces contrats

respectent les règles applicables du droit de la concurrence. De tels contrats pourraient apporter tant aux producteurs d'électricité qu'aux entreprises la prévisibilité dont ils ont besoin pour se lancer dans des investissements²¹. Dans le cas des industries à haute intensité énergétique, les contrats à long terme peuvent constituer un élément important, garant de leur compétitivité mondiale, et peuvent offrir de la prévisibilité à la fois aux acheteurs et aux vendeurs. Il faut toutefois absolument éviter le verrouillage des marchés.

De surcroît, il ne sert à rien de développer l'offre européenne sans proposer une approche correspondante du volet de la demande. L'adaptation de la demande et l'efficacité énergétique dans les utilisations finales constituent une première autre approche possible avant d'envisager l'intervention publique au niveau de l'offre. L'instrument le plus prometteur pour mieux mettre en adéquation l'offre et la demande par le jeu des mécanismes de marché tout en offrant aux consommateurs la possibilité d'alléger leur facture d'électricité consiste à mettre les mesures d'adaptation de la demande sur un pied d'égalité avec l'offre. Les synergies avec le secteur des TIC peuvent fournir des systèmes efficaces de gestion de l'adaptation de la demande.

Encourager le changement dans le comportement et la participation des consommateurs n'implique pas nécessairement une intervention publique financière. La mise en œuvre des mesures adéquates (notamment meilleure utilisation des TIC, déploiement des compteurs et appareils intelligents, réforme de la tarification de l'accès aux réseaux et suppression des prix réglementés) facilite ce changement de comportement. La transposition de ces dispositions du droit de l'Union dans le droit national donne la possibilité aux consommateurs d'alléger leur facture d'électricité et renforce les signaux de prix de l'électricité; elle réduit également la demande d'électricité aux périodes de charge de pointe ainsi que le besoin correspondant de nouvelles capacités de production et de transport, ce qui permet d'économiser les maigres fonds d'investissement et ressources publiques tout en accroissant l'efficacité du système énergétique. Dernier point et non des moindres, cela permet d'intégrer à grande échelle, selon un bon rapport coût-efficacité, les énergies renouvelables dans le système électrique.

Réduire au minimum l'incidence de l'intervention publique sur les systèmes électriques et la concurrence, et mettre fin aux subventions déguisées

L'aide en faveur des nouvelles technologies de production d'électricité se traduit souvent par l'établissement de règles spéciales définissant les compétences en matière d'équilibrage du réseau, d'appel prioritaire et de responsabilité financière pour le développement du réseau²². Bien que ces règles puissent contribuer localement à la croissance souhaitée de la capacité de production, le développement de marchés de

²¹ Au nombre des avantages supplémentaires, il faut noter que, pour les gros consommateurs industriels, la conclusion de contrats à plus long terme assure une protection contre les tarifs de pointe, permet une meilleure planification et une gestion plus efficace de la production.

²² Voir par exemple les règles en matière d'appel prioritaire à l'article 16 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16).

l'électricité ouverts et compétitifs risque de leur faire perdre leur raison d'être après l'achèvement du marché intérieur de l'électricité.

L'Union œuvre à l'harmonisation des règles du marché et notamment des règles d'accès au réseau (codes de réseau) applicables aux fournisseurs d'électricité, ce qui place les concurrents des différents États membres sur un pied d'égalité. En outre, les États membres sont tenus de veiller à ce que les règles nationales qui ne sont pas harmonisées ne privilégient pas une technologie plutôt qu'une autre et ne dispensent aucun producteur d'électricité d'assumer les conséquences financières de ses actes, par exemple en cas de non-participation à une production programmée. Lorsque les États membres mettent en place des marchés de services intrajournaliers, d'équilibrage et de services auxiliaires, tous les producteurs devraient pouvoir participer à ces marchés et ainsi augmenter les recettes de leurs opérations à un jour, ce qui contribuerait à la flexibilité du système et à l'adéquation de l'offre et de la demande, et de fait, à une production plus efficace et moins tributaire des subventions.

La création et la mise en place d'un solide cadre juridique régissant l'utilisation de l'énergie nucléaire et répondant aux normes les plus rigoureuses de sûreté, de sécurité et de non-prolifération sont dans l'intérêt de tous les États membres. Les interventions publiques doivent tenir compte du principe du pollueur payeur consacré par le traité (TFUE) et par le cadre juridique de l'UE relatif à la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé ainsi qu'au déclassement²³. La Commission estime qu'un renforcement de l'harmonisation des règles en matière de responsabilité devrait garantir que tous les acteurs du marché intérieur de l'électricité seront placés sur un pied d'égalité.

Maîtrise des coûts: enchères, mise en concurrence des technologies et exploitation des gains d'efficience au niveau de l'Union européenne

Il convient que les États membres veillent à ce que toute intervention publique soit adaptée à l'objectif visé et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (critère de proportionnalité). Encourager la concurrence entre les technologies peut être un moyen de garantir que l'aide est limitée au minimum; c'est alors le marché qui sélectionne les techniques les plus efficaces, ce qui atténue l'effet de distorsion du régime d'aide. La Commission invite dès lors les États membres à concevoir des régimes d'aide applicables aux différentes technologies énergétiques qui peuvent contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi²⁴. Il pourrait toutefois s'avérer également utile de promouvoir le déploiement de technologies nouvelles et innovantes, mais pas encore compétitives, qui permettront l'accomplissement de progrès pendant la phase d'apprentissage. À cet effet, un soutien spécifique par technologie pourrait être nécessaire.

Dans le cas des régimes d'aide, il convient de recourir systématiquement à des procédures qui mettent véritablement les offres en concurrence, afin de réduire encore le niveau de soutien nécessaire; ces procédures rendent le coût de l'énergie transparent

²³ Directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011, JO L 199 du 2.8.2011, p. 48.

²⁴ Sans préjudice du droit des États membres à définir les différentes sources d'énergie entrant dans leur production d'électricité.

et permettent d'éviter la surcompensation ainsi que les systèmes de «tarif unique». Les régimes qui se fondent sur les volumes requis plutôt que sur les recettes garanties, pour la production, sont susceptibles de faire augmenter les primes de risque car ils transfèrent le risque lié aux prix sur le producteur, mais ils peuvent également se révéler plus efficaces pour mettre en concurrence les différentes technologies et rendre les producteurs plus attentifs aux signaux du marché.

Le marché intérieur de l'électricité et le système d'échange de quotas d'émission de l'UE²⁵ sont de très bons instruments de maîtrise des coûts et constituent dès lors des éléments essentiels de l'analyse des coûts et bénéfices des mesures nationales. La convergence des méthodes sous-tendant les régimes d'aide nationaux dans l'ensemble de l'UE contribue à l'optimisation des décisions d'investissement. La concurrence peut être renforcée si les régimes d'aide sont ouverts à la production des autres États membres, grâce à une connectivité accrue et, le cas échéant, aux mécanismes de coopération.

La Commission envisage, pour les énergies renouvelables en particulier, d'examiner les possibilités d'une telle «européanisation» des régimes d'aide dans le futur cadre législatif de l'UE sur les énergies renouvelables. La directive sur les sources d'énergie renouvelables n'interdit pas aux États membres de limiter leurs régimes d'aide à la production nationale d'énergies renouvelables²⁶. Les États membres peuvent d'ores et déjà recourir à des mécanismes de coopération²⁷ pour promouvoir l'aide transfrontière. La Commission les encourage vivement à recourir à ces possibilités et à ouvrir progressivement leurs régimes d'aide nationaux aux producteurs d'autres États membres.

Une intervention unilatérale de la part d'un seul État membre peut nuire aux entreprises des États membres voisins. Une telle intervention peut en définitive se révéler plus onéreuse et moins efficace qu'une mesure prise conjointement par plusieurs États membres. La mise en adéquation de la production sur le marché intérieur de l'électricité entraînerait un bénéfice net qui se chiffrerait à 7,5 milliards d'euros par an au cours de la période 2015-2030²⁸. En outre, le partage des réserves d'équilibrage à l'échelle de l'UE devrait rapporter un bénéfice annuel net atteignant 0,5 milliard d'euros. L'utilisation de réseaux intelligents permettant de faciliter l'adaptation de la demande au niveau des consommateurs pourrait entraîner des gains matériels supplémentaires de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Des gains compris entre 16 et 30 milliards d'euros sont à attendre pour la période 2015-2030 d'après un scénario d'investissement coordonné en faveur des énergies

²⁵ Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 140 du 5.6.2009, p. 63.

²⁶ La Cour de justice de l'Union européenne examine actuellement la compatibilité de cette limitation avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Voir les affaires C-204-208/12 *Essent Belgium* et C-573/12 *Ahlands Vindkraft*.

²⁷ Par exemple, article 11 de la directive 2009/28/CE.

²⁸ «Study on the benefits of an integrated European energy market» 2013, Booz&Co: : http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/20130902_energy_integration_benefits.pdf

renouvelables, qui permettrait d'utiliser le marché intérieur de l'électricité en localisant la production d'électricité d'origine renouvelable là où cela est le plus efficace sur le plan de l'offre et de la demande.

Les États membres qui envisagent une intervention publique doivent dès lors prendre en considération les objectifs visés et se demander s'il est possible de les atteindre en ne faisant pas seulement appel au potentiel national, mais aussi en recourant au potentiel d'autres États membres.

Prise en considération de l'incidence sur les coûts pour les consommateurs

Les coûts de l'énergie sont un facteur clé de la compétitivité des entreprises à forte intensité énergétique et ils jouent un rôle majeur dans l'attrait que présente un site industriel dans ces secteurs. Les écarts de prix au niveau mondial ont une incidence sur les structures des coûts des secteurs à forte intensité énergétique et ont un effet direct sur la concurrence et la compétitivité internationales. Jusqu'à présent la Commission a résolu ces questions en publiant des orientations sur les aides d'État qui autorisent l'inclusion de la compensation des coûts de CO₂ dans les prix de l'électricité²⁹. Un marché intérieur au fonctionnement renforcé peut donc largement contribuer à la compétitivité globale de l'économie européenne.

Suivi, évaluation et suppression progressive de l'aide

Afin de limiter le plus possible les distorsions de la concurrence, il convient de supprimer l'intervention publique lorsque les raisons qui l'ont justifiée disparaissent ou lorsque les circonstances changent. À cet effet, une évaluation régulière s'impose. Dans le même temps, pour atteindre ses objectifs, l'intervention publique doit représenter vis-à-vis des investisseurs et des consommateurs un engagement stable, durable, transparent, prévisible et crédible. La nécessité de modifier les conditions réglementaires en réponse à une évolution sur le marché ne justifie pas l'application rétroactive de ces modifications à des investissements déjà réalisés lorsque ces modifications sont devenues nécessaires parce que les pouvoirs publics n'ont pas dûment prévu cette évolution ou n'ont su s'y adapter en temps utile. L'application de modifications rétroactives en pareilles circonstances entame sérieusement la confiance des investisseurs et devrait être évitée dans toute la mesure du possible.

IV. ORIENTATIONS SPECIFIQUES

Dans la présente communication, la Commission énonce des principes et des considérations stratégiques applicables à certaines formes d'intervention publique liées à la production d'électricité. Les aspects techniques sont exposés plus en détail dans les documents de travail accompagnant la présente communication.

Les interventions publiques sur les marchés de l'électricité peuvent impliquer des obligations de service public imposées aux producteurs, aux fournisseurs et/ou aux

²⁹ Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012, JO C 158 du 5.6.2012, p. 4

gestionnaires de réseaux de transport. Ces obligations doivent répondre aux exigences énoncées à l'article 3, paragraphe 2, de la directive «Électricité»³⁰. Elles doivent en particulier être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et doivent garantir aux entreprises d'électricité un égal accès au marché. Les États membres doivent être en mesure de montrer que les obligations de service public sont nécessaires, proportionnées et transitoires³¹.

La Commission est résolue à collaborer avec les pouvoirs publics compétents en vue de répondre aux préoccupations concernant l'adéquation de la production d'électricité, de réformer les régimes d'aide en faveur des énergies renouvelables et de faciliter le déploiement des mesures d'adaptation de la demande. Cependant, lorsque l'intervention publique n'est pas conforme à l'acquis de l'Union en ce qui concerne le marché intérieur de l'électricité ou les règles de concurrence, en particulier les règles en matière d'aides d'État, la Commission engage des procédures d'infraction, et elle est obligée d'engager des procédures en matière d'aides d'État.

Orientations pour l'intervention publique dans le domaine de l'adéquation de la production

La fourniture d'électricité est essentielle au fonctionnement de l'économie et de la société modernes. Garantir la sécurité d'approvisionnement est donc un objectif de politique publique essentiel. Même si la coexistence de normes différentes en matière d'adéquation de la production peut se justifier compte tenu de la situation particulière des divers États membres, la fiabilité du système est interdépendante dans des marchés interconnectés.

La Commission estime qu'il ne faut pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour éviter les ruptures d'approvisionnement les pouvoirs publics compétents doivent avant tout laisser jouer les forces du marché pour réaliser les investissements appropriés. En cas de doute quant à la capacité du marché à garantir l'adéquation de la production et la sécurité d'approvisionnement, une évaluation objective, factuelle et exhaustive de la situation en matière d'adéquation de la production est souhaitable avant toute intervention publique. Les autorités compétentes sont invitées à fournir une description appropriée de l'incidence de l'acquis de l'Union sur le marché intérieur de l'électricité³² et à tenir compte de l'évaluation de l'adéquation de la production à l'échelle de l'Union³³ réalisée par le Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (REGRT-E). L'analyse doit prendre en compte le potentiel d'investissement dans l'infrastructure de

³⁰ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, JO L 211 du 14.8.2009, p. 55.

³¹ Voir l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-265/08 *Federutility* et autres.

³² Notamment le règlement (UE) n° 347/2013 sur les infrastructures énergétiques, le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE et les politiques d'efficacité énergétique (ex. la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique).

³³ Comprenant des données fiables sur le développement des énergies variables (éolien et solaire), au niveau national et dans les États membres voisins.

transport, y compris les interconnexions, et le renforcement de l'adaptation de la demande.

Les évaluations de l'adéquation de la production doivent être notifiées à la Commission conformément aux exigences de la directive sur la sécurité d'approvisionnement en électricité³⁴. Le 15 novembre 2012, comme elle l'avait annoncé dans le plan d'action pour l'Europe, la Commission a créé le groupe de coordination pour l'électricité³⁵ afin de renforcer et d'intensifier la coopération et la coordination entre les États membres et la Commission en matière d'évaluation de l'adéquation de la production. Les règles contenues dans la directive sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité ainsi que celles découlant de sa transposition et de sa mise en œuvre seront peut-être insuffisantes pour relever comme il se doit les défis à venir. S'inspirant de ses échanges avec les États membres au sein du groupe de coordination pour l'électricité, la Commission pourrait proposer de nouvelles dispositions législatives.

S'il apparaîtrait, à l'issue d'une évaluation exhaustive, que l'inadéquation de la production pose un problème sérieux, les États membres seront invités à examiner les autres mesures possibles pour résoudre ou atténuer ce problème. Au nombre de ces mesures figurent la promotion et la mise en œuvre de l'adaptation de la demande, notamment par une diffusion accélérée des compteurs intelligents et une augmentation de la capacité d'interconnexion, en particulier avec les pays voisins ayant une production électrique excédentaire ou un bouquet énergétique complémentaire.

Conformément aux dispositions juridiques de l'Union européenne³⁶, il faut clairement mettre en évidence et supprimer les causes de l'inadéquation de la production et les raisons pour lesquelles le marché seul pourrait ne pas permettre d'y remédier, notamment les échecs de la réglementation, tels que la réglementation des prix de gros et des prix de détail, et les effets négatifs sur l'investissement des régimes d'aide existants en faveur de la production d'origine fossile et nucléaire. Pour bien intégrer les énergies renouvelables dans le marché, il faut, parallèlement à l'intervention publique, des marchés de services intrajournaliers, des marchés d'équilibrage et des marchés de services auxiliaires efficaces, faute de quoi, la baisse de rentabilité des centrales de semi-base et de pointe pourrait être un facteur important d'inadéquation de la production.

Si les autres mesures possibles ne permettent pas de résoudre le problème d'inadéquation de la production mis en évidence, les solutions envisageables sont une réserve stratégique, une procédure d'appel d'offres ponctuelle crédible, voire, si cela ne fonctionne pas, un mécanisme portant sur les capacités à l'échelle du marché de l'UE. Quelle que soit la solution retenue, les États membres devraient prendre en considération l'objectif de suppression progressive des subventions en faveur de la

³⁴ Directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures, JO L 33 du 4.2.2006.

³⁵ Décision de la Commission du 15.11.2012 portant création du groupe de coordination pour l'électricité, C(2012) 8141.

³⁶ Par exemple, les règles et les décisions en matière de concurrence, ainsi que les dispositions de la directive «Électricité» (2009/72/CE).

production d'origine fossile d'ici à 2020. Le lancement d'un appel d'offres pour la fourniture de nouvelles capacités est la solution la plus efficace au regard des coûts si cet appel d'offres est organisé de manière transparente et qu'il est ouvert à toutes les technologies et à tous les mécanismes de flexibilité, y compris l'adaptation de la demande et le recours aux opérateurs des autres États membres dans toute la mesure du possible (par exemple jusqu'à la capacité d'importation maximale). Les critères de l'appel d'offres peuvent inclure des critères de performance technique et les conséquences, sur le plan des émissions de CO₂, pour éviter l'effet de verrouillage généré par la nouvelle capacité de production³⁷.

La Commission est d'avis que des mécanismes visant à garantir l'adéquation de la production devraient s'appliquer à toute capacité susceptible de contribuer efficacement au niveau requis d'adéquation de la production, y compris aux capacités des autres États membres. À cet effet, plusieurs moyens sont possibles; ils sont examinés plus en détail dans le document de travail sur l'adéquation de la production. Les États membres qui envisagent une intervention publique pour garantir l'adéquation de la demande sont invités à coopérer le plus tôt possible avec les autres États membres de leur région afin d'examiner la possibilité de mettre en place des mécanismes transnationaux.

En outre, la Commission estime que pour limiter le plus possible les distorsions sur le marché intérieur, il convient d'éviter les redevances d'exportation ou les procédures visant à réserver de l'électricité pour le marché domestique, de même que les restrictions d'offres ou les restrictions d'exportation et les effets indésirables sur le couplage de marchés.

Les pouvoirs publics compétents peuvent réduire les distorsions de la concurrence et du commerce en vérifiant régulièrement si l'intervention est nécessaire pour remédier aux insuffisances du marché, et en faisant en sorte que les interventions publiques prennent automatiquement fin dès que le problème de capacité mis en évidence est résolu (par exemple, par renforcement de la capacité d'interconnexion ou déploiement de l'adaptation de la demande, ou par des mesures d'efficacité énergétique).

Lorsque la Commission est invitée à se prononcer sur le bien-fondé d'une intervention publique pour garantir l'adéquation de la production, que ce soit en vertu des règles en matière d'aides d'État ou de la législation relative au marché intérieur de l'électricité, elle exige de l'État membre une évaluation approfondie de l'adéquation de la production, comme indiqué dans les paragraphes précédents. Les interventions publiques d'envergure qui visent l'adéquation de la production peuvent être coûteuses. Les États membres peuvent réduire leur incidence sur les consommateurs en les combinant à des mesures visant à promouvoir l'adaptation de la demande et en créant le marché et l'infrastructure de transport que requiert un système électrique à faible intensité de carbone.

³⁷ Par exemple, en fonction du mécanisme, en veillant à ce que des prix du carbone virtuels conformes aux objectifs de l'UE en matière de climat, tels qu'illustrés notamment dans les trajectoires de décarbonisation de la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, soient inclus dans les calculs correspondants des coûts et recettes et/ou en spécifiant des niveaux maximaux moyens d'empreinte carbone compatibles avec ces trajectoires.

Ces interventions ne devraient pas compenser l'incidence négative des autres subventions ou la mise en œuvre insuffisante des règles du marché intérieur. Cela signifie que la Commission s'attend à ce que les États membres proposant une intervention publique pour garantir l'adéquation de la production ne se contentent pas de se déclarer résolument favorables à la transition vers un système électrique à faible intensité de carbone, mais prévoient également des régimes d'aide en faveur des énergies renouvelables qui soient conformes aux bonnes pratiques, comme indiqué ci-après. De la même façon, les États membres devraient supprimer la réglementation des prix et éliminer les obstacles à l'adaptation de la demande sur les marchés de gros et de détail de l'électricité et dans la fourniture de services d'équilibrage, de services auxiliaires et d'autres systèmes. Pour promouvoir l'adaptation de la demande, les États membres devraient accélérer la diffusion des réseaux et des compteurs intelligents, parallèlement aux travaux de la Commission visant à créer des conditions plus propices au développement des appareils intelligents et des systèmes de gestion de l'énergie.

Orientations sur les régimes d'aide en faveur des énergies renouvelables

Conformément à l'article 194 du traité, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise à promouvoir le développement des énergies nouvelles et renouvelables. Cette promotion est également importante pour la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique. Les marchés de l'énergie sont peu susceptibles de fournir dans un proche avenir les proportions d'énergies renouvelables souhaitées sur les plans social et macro-économique. Pour parvenir à ces proportions souhaitées d'électricité d'origine renouvelable, les gouvernements peuvent souhaiter intervenir pour soutenir ce «secteur naissant», et pour surmonter certaines insuffisances du marché, une intervention publique peut être considérée comme nécessaire.

La Commission a préconisé des interventions publiques pour créer des conditions stables propices aux investissements dans les énergies renouvelables et pour encourager l'intégration de l'électricité d'origine renouvelable, en particulier, dans le marché intérieur de l'électricité. Le fait d'apporter des modifications rétroactives aux régimes d'aide actuels saperait la confiance des investisseurs et réduirait l'investissement dans le secteur. Les réformes des régimes d'aide ne devraient pas décevoir les attentes légitimes des investisseurs. La Commission recommande de soutenir les énergies renouvelables d'une manière transparente et crédible, efficace au regard des coûts et permettant l'intégration du marché. Une telle approche favorisera l'innovation technologique et la compétitivité des sources renouvelables.

Alors que le secteur et les technologies des énergies renouvelables gagnent en maturité et que les coûts diminuent, il importe que les décisions de production et d'investissement soient de plus en plus déterminées par les forces du marché et non par des niveaux de prix garantis définis par les pouvoirs publics. Toute aide restant nécessaire devrait dès lors compléter les prix du marché et non les remplacer, et se limiter au minimum nécessaire. Dans la pratique, cela implique de supprimer progressivement les tarifs de rachat, qui protègent les producteurs d'énergie renouvelables des signaux de prix du marché, au profit de primes de rachat et d'autres instruments de soutien tels que les obligations de quotas, qui obligent les producteurs à s'adapter aux prix du marché. Cela suppose également de concevoir l'aide en veillant

davantage à sa compatibilité avec le système d'échange de quotas (SEQE), de telle sorte que l'aide diminue quand les prix du carbone au sein du SEQE augmentent, comme ce serait le cas avec des primes de rachat flottantes. En théorie, ces instruments sont d'une efficacité économique équivalente, mais en raison de leur impact dynamique sur le fonctionnement du marché, les systèmes de primes et les quotas sont des instruments plus appropriés pour l'intégration des énergies renouvelables sur le marché. De surcroît, les États membres sont invités à accorder ce soutien dans le cadre de mécanismes d'allocation par mise en concurrence véritable, tels que des procédures d'appel d'offres. Ces procédures permettent de révéler les coûts des différentes technologies et des différents opérateurs et projets compte tenu des lieux de production précis, et de stimuler une concurrence saine, non seulement entre opérateurs et lieux de production, mais aussi entre différentes sources d'énergie renouvelables.

Les énergies renouvelables nécessitent l'utilisation d'équipements techniques produits tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE et elles font parfois appel à la biomasse en tant que matière première. La Commission rappelle aux États membres que les «règles sur le contenu local» ou les contraintes territoriales similaires applicables à certaines technologies, à certains équipements ou matières premières en vue de la production d'électricité pourraient ne pas être compatibles avec l'acquis de l'UE.

Il est également fondamental de cibler l'intervention publique sur la recherche et le développement portant sur les technologies émergentes. Le soutien à ces technologies et à l'innovation favorisera la pénétration du marché et le déploiement rapide des prochaines générations de technologies.

Les petites productions décentralisées et actuellement non commerciales telles que celles provenant des ménages pourraient avoir besoin d'une forme de soutien spécifique. Si ce besoin est avéré, cette approche pourrait permettre de fournir des niveaux socialement et économiquement optimaux d'énergies renouvelables et de soutenir un large éventail de technologies liées aux énergies renouvelables.

Outre l'intervention publique destinée à promouvoir l'électricité d'origine renouvelable, il est possible de prévoir des obligations d'équilibrage, de créer des marchés d'équilibrage, de recourir aux interconnexions et de créer des redevances de connexion au réseau et des règles d'utilisation du réseau d'une manière technologiquement neutre et de permettre la transmission de signaux de coûts appropriés à l'ensemble des principaux producteurs et utilisateurs. La Commission invite également les États membres à appliquer des méthodes de réduction des coûts (telles que la mise en concurrence pour l'allocation de l'aide).

Coopération au niveau de l'Union pour le développement des énergies renouvelables

La directive 2009/28/CE prévoit trois types de mécanismes de coopération entre les États membres. Cette coopération est destinée à aider les États membres à atteindre leurs objectifs nationaux le plus efficacement possible, les différentes ressources nationales des États membres étant utilisées dans le respect des règles en vigueur relatives à l'électricité et dans le cadre de l'infrastructure physique existante. Étant donné le potentiel des mécanismes de coopération pour européaniser davantage l'aide en faveur des énergies renouvelables, la Commission regrette qu'à l'exception du

régime d'aide conjoint entre la Norvège et la Suède, ces mécanismes n'aient pas été utilisés jusqu'à présent. Le développement des énergies renouvelables dans le cadre de régimes d'aide transfrontières peut réduire les coûts de mise en conformité avec la directive 2009/28/CE. Cela peut également contribuer à l'élimination des éventuelles distorsions du marché intérieur qui résultent des différentes approches *nationales*.

Dans le document de travail sur les mécanismes de coopération qui accompagne le présent document, la Commission fournit des orientations plus précises sur l'utilisation des mécanismes de coopération dans les régimes d'aide en faveur des énergies renouvelables, notamment des modalités facultatives avec des annexes de modèles d'accords «standardisés» pour chaque mécanisme de coopération.

Mesures d'adaptation de la demande

Le marché intérieur de l'électricité ne se résume pas à la somme des producteurs et des fournisseurs d'électricité, des entreprises technologiques et des gestionnaires de réseaux. Les consommateurs, qu'il s'agisse des entreprises, des commerces et des services ou du demi-milliard de particuliers, constituent une part très importante du marché, globalement dénommée «demande». Les consommateurs peuvent jouer un rôle important dans l'assouplissement du système électrique, en proposant des solutions d'efficacité énergétique, en participant à la production locale d'électricité d'origine renouvelable et en offrant des services d'adaptation de la demande. Cela suppose de soutenir des technologies qui soient accessibles à tous les consommateurs et d'exploiter les synergies entre les opérateurs du secteur de l'énergie et les opérateurs de télécommunications.

Il faut pour cela que le marché soit organisé de telle manière que les consommateurs tirent avantage de leur participation au marché de l'énergie, et que cela les stimule et déclenche des investissements dans des produits et services innovants permettant d'optimiser la participation des consommateurs. Cette organisation devrait permettre aux consommateurs de participer activement au marché de l'électricité et d'obtenir une facturation déterminée par les signaux de prix du marché de gros. Cela suppose également des règles claires concernant les protocoles d'échange de données.

L'adaptation de la demande nécessite l'élimination des éléments tarifaires qui font obstacle à une participation active au marché et le développement de la tarification dynamique. S'il est correctement mis en œuvre, le cadre d'adaptation de la demande prévu par la directive «Électricité» et par la directive relative à l'efficacité énergétique³⁸ favorisera l'adoption de technologies qui permettront d'agréger, sur une base volontaire, la consommation énergétique individuelle de nombreux consommateurs. Cela peut amener le marché à exploiter le potentiel de l'adaptation de la demande, mettant ainsi la demande sur un pied d'égalité avec l'offre. La Commission assistera les États membres pour garantir la transposition en temps utile

³⁸ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, JO L 315 du 14.11.2012, p. 1.

(d'ici juin 2014) de la directive relative à l'efficacité énergétique et en assurer la bonne mise en œuvre.

La Commission procède actuellement à l'examen des analyses coûts-bénéfices et des projets de déploiement des compteurs intelligents transmis par les États membres. En concertation avec les États membres, elle présentera les résultats de cet exercice dans un rapport complet d'étalonnage des performances à la fin de l'année 2013.

D'autres initiatives stratégiques et réglementaires pourraient s'avérer nécessaires au niveau des États membres et de l'UE. Le fait d'élaborer une tarification appropriée et de veiller à ce que les consommateurs finals aient accès à des tarifs intrajournaliers dynamiques devrait faciliter la facturation sur la base des prix de gros et non d'après les habitudes de consommation. Il est recommandé de supprimer le contrôle des prix, de renforcer les signaux de prix et d'établir de nouvelles règles régissant la coordination et l'interaction des différents acteurs sur le marché, et en particulier le rôle des entreprises de distribution dans l'équilibrage local au sein de réseaux de distribution intelligents. Dans ce contexte, l'accès aux données et l'échange de données doivent demeurer sûrs et être limités au strict nécessaire, mais doivent être étendus aux nouveaux acteurs du marché moyennant le consentement de chaque consommateur. Il est également nécessaire de recenser les bonnes pratiques en matière d'adaptation de la demande et de les promouvoir dans l'ensemble des États membres.

Dans le même temps, il est essentiel d'amener la technologie habilitante sur le marché grâce au déploiement de compteurs intelligents dotés des fonctionnalités appropriées et à la création du cadre nécessaire à la généralisation d'appareils et de systèmes de contrôle intelligents et performants en relation avec la législation en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique et la normalisation. Il convient de déployer ces technologies et solutions intelligentes dans les meilleurs délais tout en respectant les principes juridiques de sécurité et protection des données, de protection de la vie privée des consommateurs et de protection contre l'intrusion. D'ici la fin de l'année 2014, les organismes européens de normalisation établiront toute une série de normes applicables aux réseaux intelligents, y compris à l'adaptation de la demande. Les actions actuellement menées pour promouvoir l'adaptation de la demande sont examinées de façon plus détaillée dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Agir sur la demande, en particulier par l'adaptation de celle-ci, pour rendre les marchés de l'électricité plus flexibles».

V. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Le marché intérieur de l'électricité est un instrument important, garant d'un approvisionnement en électricité sûr, durable et à un prix abordable pour l'avenir. Pour préserver ce rôle, il est nécessaire de faire en sorte que les interventions publiques n'entravent pas son achèvement et lui permettent de fonctionner harmonieusement. Dans certains cas, le recours aux possibilités offertes par l'acquis de l'Union sur le marché intérieur de l'électricité et les programmes de l'Union peuvent rendre inutile l'intervention publique au niveau régional, national ou local. Lorsqu'une autorité compétente décide d'intervenir, la Commission l'invite à ne pas tenir uniquement compte de l'intérêt régional, national ou local, mais aussi à prendre

en considération l'incidence des mesures sur le marché intérieur de l'électricité, dans l'intérêt des citoyens.

La présente communication fournit des précisions sur d'autres initiatives antérieures de la Commission visant à garantir la cohérence du marché intérieur de l'électricité. La Commission a également entrepris la révision des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement dans le cadre du processus de modernisation des aides d'État. Dans le cadre de cette révision, des sujets tels que les énergies renouvelables et les mécanismes de capacité font également l'objet d'une réflexion³⁹. La Commission se félicite de l'occasion qui lui est donnée d'examiner avec les États membres la manière dont les principes énoncés dans la présente communication peuvent être appliqués en pratique pour faire en sorte que les avantages d'un marché intérieur intégré et compétitif puissent être pleinement exploités. La Commission continuera également de coopérer avec les États membres et les autorités nationales de réglementation, notamment dans le cadre du groupe de coordination pour l'électricité, afin de relever les défis de la sécurité de l'approvisionnement en électricité et de l'adéquation de la production.

Certaines interventions publiques, notamment celles qui visent à internaliser les effets externes négatifs, restent indispensables pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité. D'autres cherchent à remédier à des problèmes plus temporaires, par exemple pour garantir l'adéquation de la production dans les cas où le marché n'a pas (encore) réagi. Ces interventions publiques requièrent davantage de prudence et de circonspection, et devraient être strictement limitées dans le temps. Une intervention publique destinée à promouvoir l'adéquation de la production peut constituer une aide d'État et relèverait dès lors des lignes directrices révisées concernant les aides d'État à l'environnement et à l'énergie. Cela peut impliquer des obligations de service public imposées aux producteurs, aux fournisseurs et/ou aux gestionnaires des systèmes de transport. Ces obligations doivent être notifiées à la Commission et doivent satisfaire aux exigences énoncées dans la directive «Électricité»; elles doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et doivent garantir un égal accès au marché aux entreprises d'électricité. La Commission entend appliquer les critères définis dans la présente communication pour analyser les obligations de service public dans le secteur de l'électricité.

Il est d'autant plus important de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité que le système énergétique poursuit sa transition. Les questions soulevées dans la présente communication sont également pertinentes pour les travaux que la Commission mène sur le futur cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030.

Le niveau, la chronologie et la nature de l'intervention publique, ainsi que sa compatibilité avec le marché intérieur de l'électricité et l'acquis de l'UE sont des questions qu'il convient d'aborder dans les meilleurs délais, en vue notamment de l'achèvement du marché intérieur de l'électricité en 2014. La présente communication et les documents de travail qui l'accompagnent proposent une réflexion sur plusieurs

³⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

questions pressantes, notamment l'adaptation de la demande, les mécanismes de capacité, les régimes d'aide en faveur de l'électricité d'origine renouvelable et les mécanismes de coopération. L'application de ces principes améliorerait le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et aiderait l'Union à atteindre les objectifs de sa politique énergétique, à savoir la durabilité, la sécurité d'approvisionnement et la compétitivité. La Commission, pour sa part, lancera prochainement une consultation sur les lignes directrices concernant les aides liées à l'environnement et à l'énergie, qui servira de cadre pour l'analyse de la compatibilité des mesures impliquant des aides d'État.