

Bruxelles, le 22.1.2014
COM(2014) 21 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Prix et coûts de l'énergie en Europe

{SWD(2014) 19 final}
{SWD(2014) 20 final}

Introduction

Les hausses des prix de l'énergie constituent une préoccupation politique de premier plan. En effet, elles font peser une charge financière supplémentaire sur des ménages et des entreprises¹ déjà en difficulté et elles sont préjudiciables à la compétitivité de l'Europe sur le plan mondial. La Commission européenne a préparé, en réponse à une demande du Conseil européen, une analyse approfondie des prix et des coûts de l'énergie en Europe, afin d'aider les décideurs politiques à mieux comprendre le contexte général, l'incidence des hausses de prix récentes sur les consommateurs et les conséquences politiques.

Ce rapport fournit des données complètes et détaillées tirées de sources très diverses. Il examine les tendances dans le domaine des prix et des coûts de l'énergie et étudie leurs éventuelles causes, et formule également des conclusions visant à aider à la prise de décisions sur les mesures politiques nécessaires pour régler ce problème². Ce rapport est joint à la présente communication³.

Le rapport est principalement consacré aux prix de l'électricité et du gaz. Sur les marchés mondiaux du pétrole et du charbon, les prix sont à peu près les mêmes pour tous les consommateurs d'énergie, où qu'ils se trouvent sur la planète. Les différences de prix - qui peuvent entraîner une hausse des coûts pour les consommateurs et être à l'origine d'avantages ou de handicaps concurrentiels - sont donc moins préoccupantes. Le rapport ne contient donc pas d'analyse détaillée de ces deux combustibles, ni du secteur des transports.

Les prix des produits énergétiques, notamment des combustibles fossiles, ont augmenté ces dernières années. La hausse des prix et des coûts de l'énergie n'est pas un phénomène nouveau. Depuis des siècles, l'Europe cherche inlassablement à s'assurer un approvisionnement suffisant en énergie à des prix abordables. Aujourd'hui, cependant, un changement est survenu car le secteur énergétique européen tente de s'affranchir des combustibles fossiles importés et a des besoins élevés en investissements, alors même que le climat économique est incertain. Par ailleurs, dans le domaine des prix de l'énergie, l'écart entre l'UE et ses principaux partenaires économiques s'est creusé, pour un certain nombre de raisons sur lesquelles l'Europe n'a, dans la majorité des cas, aucune influence. Les actions destinées à décarboniser la production d'électricité ont fortement stimulé la croissance des secteurs de l'énergie éolienne et solaire en particulier, ce qui a eu une incidence considérable sur les réseaux électriques et les coûts de production de l'énergie. Dans le domaine gazier, le recours à de nouvelles sources d'approvisionnement telles que le gaz de schiste ou le gaz de la mer Caspienne est également en train de se développer, ce qui nécessite des investissements supplémentaires. Dans le même temps, les secteurs du gaz et de l'électricité européens cessent progressivement d'être des monopoles publics pour devenir des marchés libéralisés dont les acteurs sont des entreprises privées concurrentielles et où le coût des nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie n'est plus supporté par les contribuables mais par les utilisateurs.

Il existe différentes façons de prévoir et d'interpréter les incidences réciproques de tous ces bouleversements. Ainsi, la libéralisation du marché devrait provoquer une intensification de la concurrence et par conséquent, un accroissement de l'efficacité et une baisse des prix de l'énergie. Les

¹ Le terme «entreprises» utilisé dans le rapport recouvre l'activité commerciale dans son ensemble et pas uniquement les secteurs manufacturier ou de l'industrie lourde.

² EUCO 75/1/13 REV1, 23 mai 2013.

³ La collecte de données cohérentes et complètes dans le secteur de l'énergie est une entreprise ardue qui retarde les tâches d'analyse entreprises pour évaluer la situation et les incidences de la politique mise en œuvre. Les données présentées dans le présent document et dans le rapport qui l'accompagne sont les plus cohérentes et les plus récentes qui soient disponibles pour l'ensemble de l'UE.

politiques dans le domaine de l'environnement et du climat, ainsi que la décarbonisation, visent à garantir la pérennité du secteur de l'énergie sur la durée, même si, à plus brève échéance, les coûts seront plus élevés, notamment en raison des investissements. Les pouvoirs publics estiment que ces changements devraient procurer des avantages à court terme aux consommateurs en ce qui concerne l'emploi et la qualité de vie, et qu'ils contribueront aussi, à plus long terme, à l'objectif de pérennité. Les entreprises du secteur de l'énergie doivent, elles aussi, s'adapter à des normes environnementales, commerciales, réglementaires et technologiques qui ont beaucoup évolué. En revanche, il n'était pas prévu que la confiance dans le climat économique soit fortement et durablement ébranlée.

Pour que l'Europe puisse faire face à ces évolutions en continuant à garantir à ses citoyens un accès à une énergie durable et abordable et en préservant la compétitivité industrielle, il faut associer les mesures politiques adoptées aux niveaux européen et national à des actions engagées par les entreprises et les consommateurs.

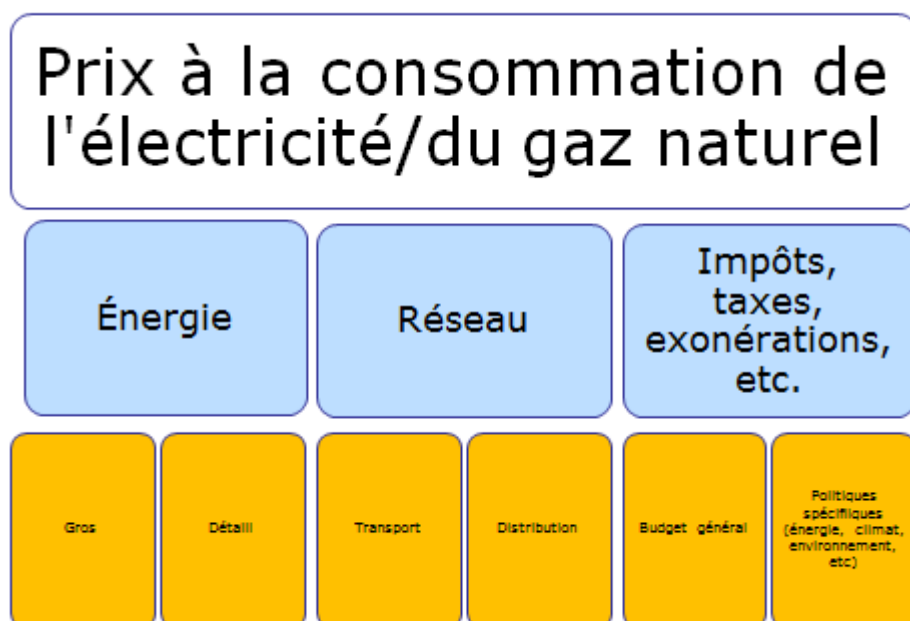
Pour qu'il soit plus facile de déterminer les mesures qui seront les plus efficaces, les paragraphes ci-dessous expliquent d'abord comment les coûts et les prix de l'énergie évoluent et quelles sont les causes de cette évolution. Ils examinent ensuite les répercussions sur la compétitivité de l'UE sur le plan mondial et les tendances futures en matière de prix et de coûts.

La Commission propose ensuite un certain nombre de possibilités d'action destinées à permettre aux citoyens et aux entreprises européens de trouver une solution efficace au problème des prix de l'énergie et à l'UE de préserver sa compétitivité jusqu'en 2030 et au-delà.

Comment se décompose la facture énergétique?

Avant d'entamer l'analyse économique, il est important de savoir ce que recouvrent les termes «prix» et «coûts» de l'énergie. La facture énergétique dépend en partie de la quantité d'énergie consommée: l'utilisation de produits plus économes en énergie ou le recours à d'autres pratiques d'économies d'énergie pourrait donc permettre de faire diminuer les coûts de l'énergie. Mais la composante *prix* de la facture énergétique est souvent considérée comme un élément plus critique et plus difficile à comprendre. Les prix à la consommation de l'électricité ou du gaz tiennent compte de divers éléments, qui sont influencés aussi bien par le jeu des forces du marché que par la politique des pouvoirs publics.

La composante énergie du prix comporte deux parties. La première est liée à l'activité de gros. Elle reflète généralement les coûts supportés par les entreprises qui fournissent de l'énergie au réseau. Il s'agit des coûts correspondant à l'achat ou à la production de combustible, au transport et au traitement mais aussi à la construction et à l'exploitation de centrales électriques et à leur déclassement. La deuxième est liée à l'activité de détail, c'est-à-dire aux coûts relatifs à la vente d'énergie au consommateur final. Les coûts de réseau, quant à eux, correspondent aux coûts des infrastructures de transport et de distribution relatifs à la maintenance et à l'extension des réseaux, aux services liés aux systèmes et aux pertes de réseau. Ces tarifs de réseau sont souvent majorés de redevances qui couvrent d'autres coûts tels que ceux qui touchent aux obligations de service public et à la technologie. Enfin, des impôts et des taxes sont prélevés; ils peuvent relever de la fiscalité générale (TVA, accises) ou être des taxes spécifiques visant à soutenir des politiques ciblées dans le domaine de l'énergie et/ ou du climat.



1. Prix de l'énergie en Europe

Sur les marchés du gaz et de l'électricité, même si les équipements et les combustibles (méthaniers, éoliennes, etc.) font l'objet d'un négoce international, les prix sont établis, dans le meilleur des cas, au niveau régional, et plus souvent au niveau national ou infranational, ce qui a une incidence sur les coûts de détail et les prix à la consommation et peut porter atteinte au marché unique.

Les prix à la consommation du gaz et de l'électricité en Europe⁴ ont augmenté, et leur progression se poursuit. La hausse des prix à la consommation du gaz et de l'électricité a été constante dans la quasi-totalité des États membres, mais les écarts entre les prix nationaux restent considérables; ainsi les consommateurs des États membres où les prix sont les plus élevés paient 2,5 à 4 fois plus que ceux des États membres où les prix sont les plus bas⁵. En ce qui concerne les prix à la consommation du gaz et de l'électricité, l'écart entre les États membres où les prix sont les plus élevés et ceux où les prix sont les plus bas s'est creusé au fil du temps, notamment pour les prix du gaz domestique. Il n'y a donc ni convergence des prix en Europe ni accroissement de l'efficacité des marchés, mais hétérogénéité persistante entre les États membres.

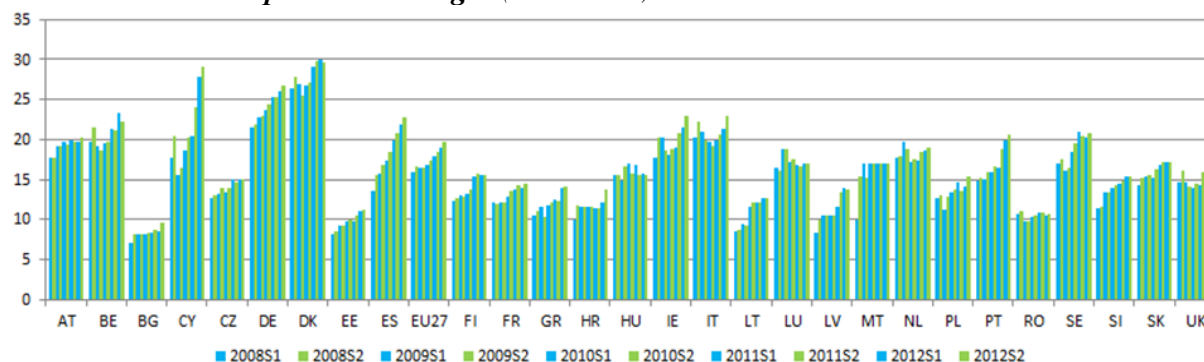
Évolution des prix de détail pour les ménages

⁴ Les prix pour les consommateurs industriels ont été relevés conformément à la directive 2008/92/CE instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité et ils peuvent aussi concerner d'autres utilisateurs non résidentiels. Pour ce qui est du gaz, toutes les utilisations industrielles sont prises en considération. Toutefois, le système exclut les consommateurs qui utilisent du gaz pour produire de l'électricité dans des centrales électriques ou des centrales de cogénération, pour des utilisations non énergétiques (dans l'industrie chimique, par exemple) au-dessus de 4 000 000 GJ/an.

⁵ Le ratio est similaire pour tous les produits énergétiques (électricité ou gaz); les types de consommateurs (résidentiels ou industriels), les volumes de consommation (modeste, moyen ou gros), les périodes (2008 - 2012) et les unités monétaires (Euro, monnaie nationale ou standards de pouvoir d'achat [SPA]). Pour ce dernier élément, le ratio ne change pas de manière significative, mais le classement des États membres est substantiellement modifié: dans un pays où le prix nominal est faible, le prix peut être relativement élevé lorsqu'il est exprimé en SPA.

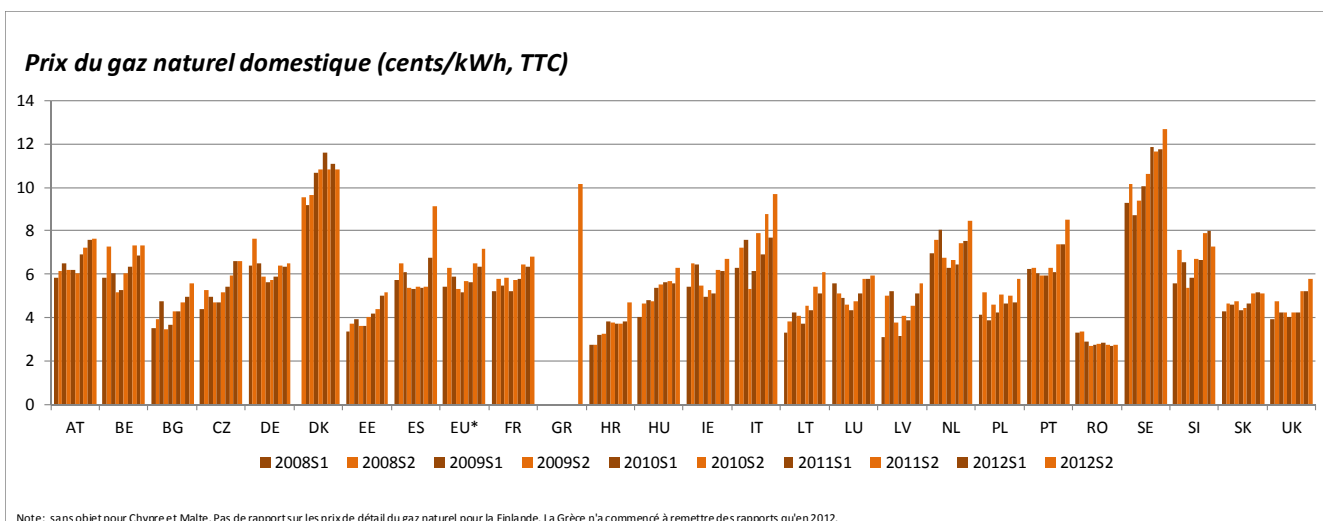
Les prix de l'électricité pour les ménages dans l'UE ont augmenté, en moyenne, de 4 % par an au cours des cinq dernières années (2008 - 2012)⁶. Dans la plupart des États membres, cette hausse est supérieure à l'inflation. Pour le gaz, les prix pour les ménages ont augmenté de 3 % par an, ce qui représente aussi une augmentation supérieure à l'inflation pour la plupart des États membres. Ces moyennes masquent cependant des variations significatives de l'évolution des prix dans le temps selon les pays.

Prix de l'électricité pour les ménages (cents/kWh TTC)



Source: Eurostat, statistiques de l'énergie

⁶ Cette période est beaucoup utilisée dans le rapport parce que la méthodologie d'Eurostat pour les données relatives aux prix de détail de l'énergie a été considérablement modifiée et ne correspond plus aux données antérieures et, pour certains États membres, les ensembles de données ne sont pas complets.

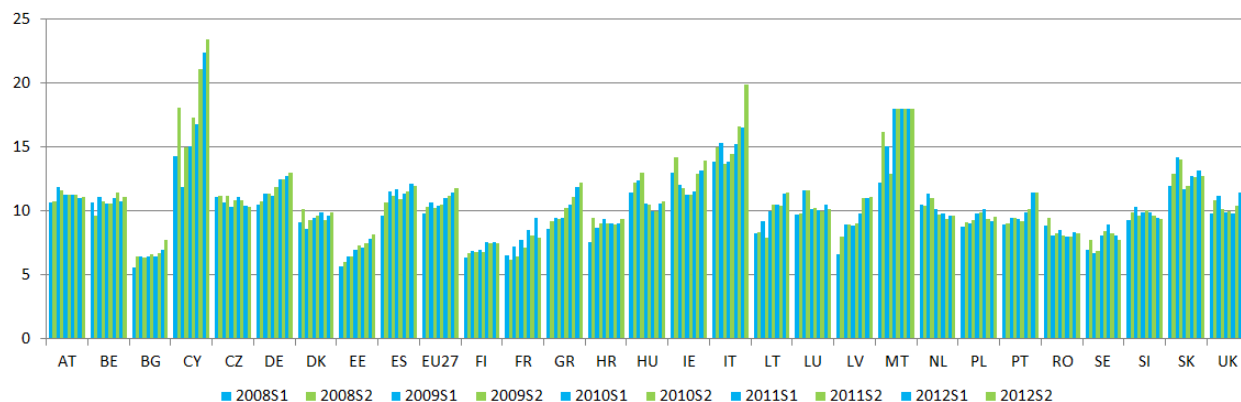


Source: Eurostat, statistiques de l'énergie

Évolution des prix de détail pour les entreprises

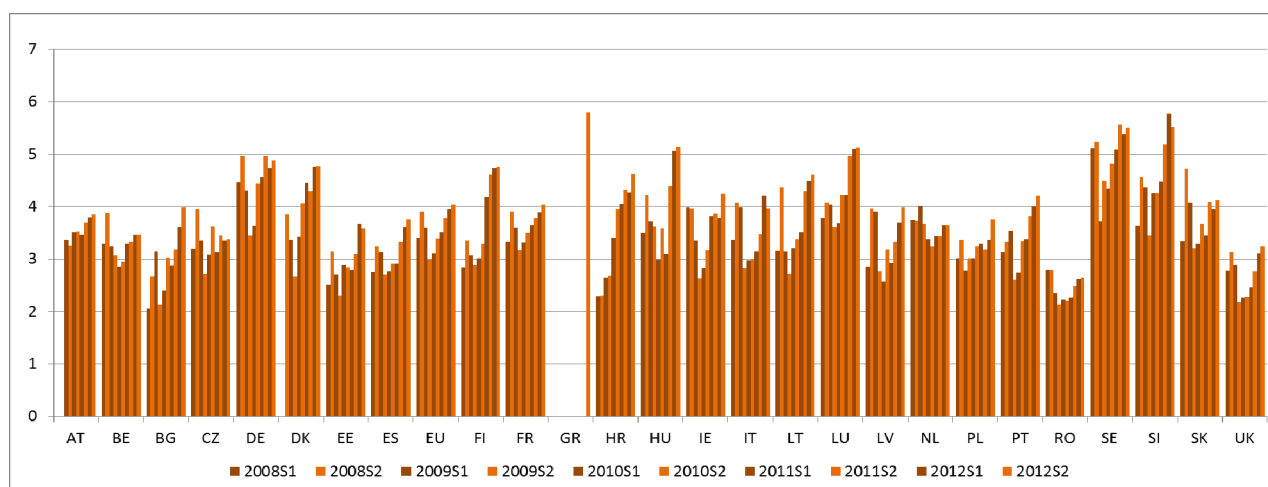
Pour les entreprises, les prix de détail de l'électricité ont augmenté d'environ 3,5 % par an sur la même période, soit une hausse supérieure à l'inflation dans la moitié des États membres. Les prix du gaz, en revanche, ont augmenté de moins de 1 % sur la même période, soit une augmentation inférieure à l'inflation dans la plupart des États membres.

Prix de l'électricité pour les entreprises (cents/kWh hors TVA et impôts et taxes récupérables mais aussi hors éventuelles exonérations)



Source: Eurostat, statistiques de l'énergie

Prix du gaz pour les entreprises (cents/kWh hors TVA et impôts et taxes récupérables mais aussi hors éventuelles exonérations)



Source: Eurostat, statistiques de l'énergie

Prix de gros

La situation de l'activité de détail contraste avec celle de l'activité *de gros* pour laquelle, au cours de la période 2008-2012, une baisse de 35 à 45 % a été enregistrée pour les principaux prix de gros de l'électricité constituant une référence européenne. Les prix de gros du gaz ont fluctué, après une baisse, ils ont retrouvé leur niveau antérieur, de sorte qu'aucune augmentation de prix n'a été relevée sur l'ensemble de la période.

Ventilation des prix par composante

Ces hausses de prix *moyennes au niveau européen* masquent des variations considérables selon les États membres, le secteur d'activité et la période considérés. La volatilité des prix a été bien plus prononcée dans certains secteurs, ainsi les augmentations au niveau national pour les prix de l'électricité domestique se situent entre -2 % et +47 %. Par ailleurs, si la hausse des prix du gaz dans le secteur industriel a été, en moyenne, inférieure à 1 % par an en 2008-2012, certains secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie ont constaté des augmentations des prix du gaz de 27 à 40 % pour la période 2010-2012. Le rapport ci-joint examine ces variations, notamment entre secteurs d'activité, et souligne que les prix et les incidences des politiques sont différents selon les utilisateurs. Pour mieux comprendre la relation entre les prix de l'énergie et la politique mise en œuvre, il convient de décomposer les prix en différentes composantes.

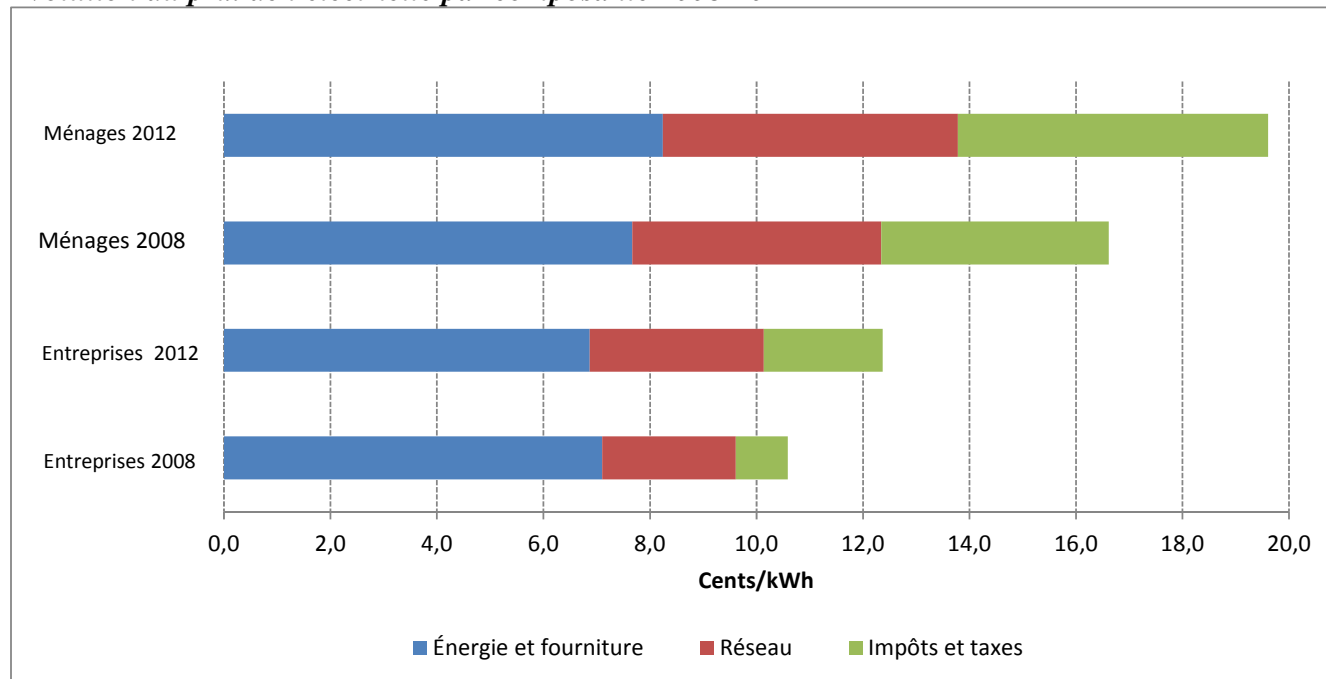
Évolution des prix de détail de l'électricité par composante

La part de la composante «énergie» dans le prix de détail de l'électricité a, d'une manière générale, diminué avec le temps. Ce phénomène est dû au fait que, depuis 2008, c'est la part «impôts/taxes» qui a le plus augmenté⁷ et la part «coût de l'énergie» qui a connu la plus faible hausse. Depuis 2008, les coûts de l'électricité liés au réseau ont augmenté de 18,5 % pour les ménages et de 30 % pour les entreprises, tandis que les impôts et taxes connaissaient une hausse de 36 % pour les ménages et de 127 % pour les entreprises, avant exonérations. On ne dispose pas de données nationales cohérentes sur les régimes dérogatoires, mais un certain nombre d'États membres accordent des exonérations fiscales

⁷ À la fois pour les ménages et pour les entreprises (+36.5% et +127%) pour la moyenne pondérée des prix de l'électricité dans l'UE. Pour les entreprises, la TVA et les autres taxes récupérables ne sont pas comprises. Ce pourcentage ne tient pas compte des exonérations accordées à certains secteurs d'activité.

considérables à certains secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie, ce qui atténue notablement les hausses d'impôts/taxes.

Évolution du prix de l'électricité par composante 2008-2012

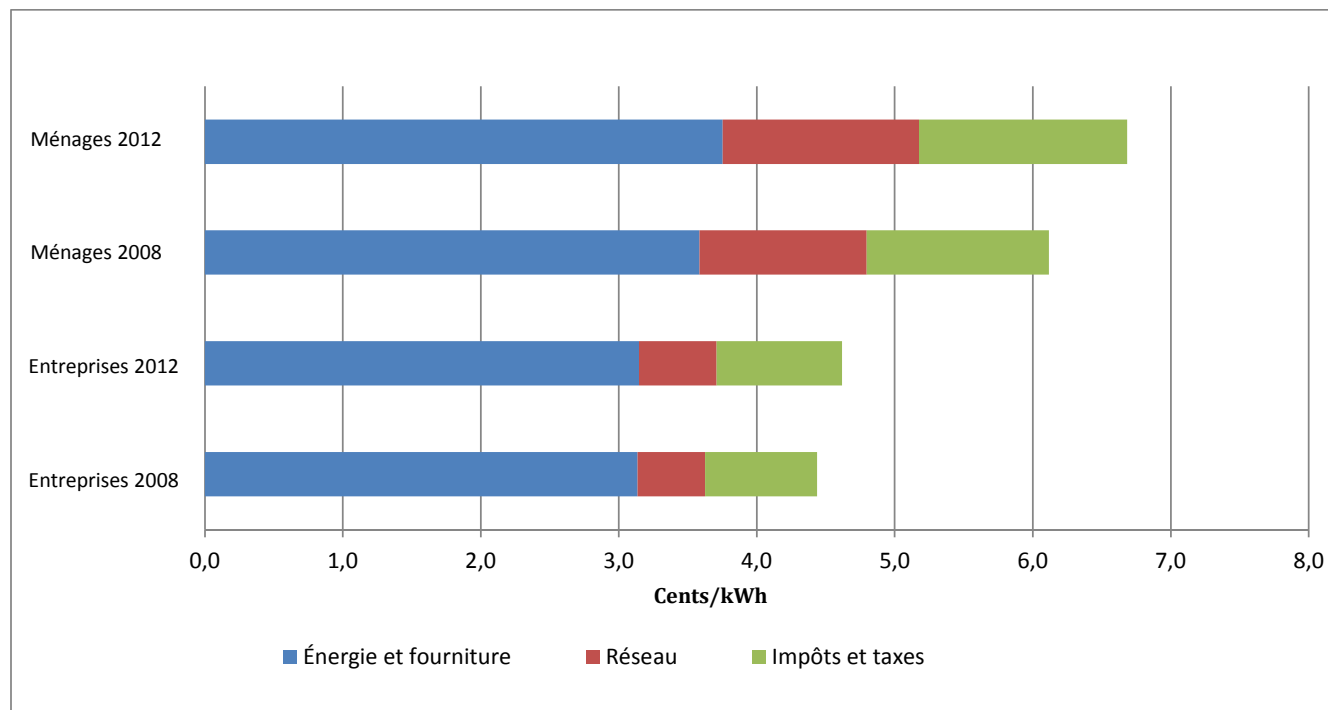


Source: Eurostat Taxes comprises dans le cas des ménages; hors TVA et autres taxes récupérables dans le cas des entreprises mais autres exonérations accordées à certains secteurs d'activité non prises en compte (pas disponibles).

Évolution des prix de détail du gaz par composante

Pour ce qui est des prix de détail du gaz naturel, depuis 2008, la composante «énergie» est également restée stable, alors que la hausse moyenne de la composante «réseau» pour l'UE a été de 17 % pour les ménages et de 14 % pour les entreprises et que la fiscalité a augmenté de 12 à 14 % pour les ménages et de 12 % pour les entreprises.

Évolution du prix du gaz par composante 2008-2012



Source: CE, métadonnées États membres Taxes comprises dans le cas des ménages, TVA et autres taxes récupérables non comprises dans le cas des entreprises.

Éléments déterminants pour la composante «énergie» du prix

Des trois composantes des prix de l'énergie (énergie, coûts de réseau et taxes et impôts) c'est généralement la composante «coûts de réseau» qui représente la part la plus importante, même si elle est en diminution. Comme indiqué plus haut, les prix *de gros* de l'électricité ont, contrairement à la composante «énergie» des prix de détail, convergé et baissé. Cela peut être dû à la politique de l'UE dans le domaine de l'énergie: intensification de la concurrence résultant du couplage de marchés, découplage de la production d'électricité et de l'exploitation du réseau, baisse des cours du marché du carbone dans le système d'échange des quotas d'émission (SEQE)⁸ et augmentation de la capacité de production d'électricité à faible coût d'exploitation (telle que l'électricité d'origine éolienne et solaire, en plus des capacités existantes de production d'électricité d'origine nucléaire et d'hydroélectricité).

En tout état de cause, la baisse des prix de gros n'a pas fait diminuer la composante «énergie» des prix de détail, bien que ce soit la partie de la facture énergétique sur laquelle les fournisseurs d'énergie

⁸ Les prix du carbone représentent une partie du prix de gros et ils sont passés de 14-29 €/t en 2008 à 6-9 €/t en 2012. Cependant, il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette baisse des prix est répercutée sur le prix de gros ou si elle est pertinente, compte tenu de l'effet induit par l'ordre de préséance des technologies de production à faible coût d'exploitation.

pourraient se livrer concurrence. Cela peut signifier que la concurrence sur les prix est faible sur un certain nombre de marchés de détail, ce qui permet aux fournisseurs d'éviter de répercuter les baisses des prix de gros sur les prix de détail⁹.

Le lien entre les prix de gros et les prix de détail peut être rompu par des niveaux élevés de concentration des marchés. En outre, la régulation des prix de détail universelle appliquée dans certains États membres peut être préjudiciable à la concurrence sur les marchés de détail car elle dissuade les concurrents d'entrer sur le marché et d'investir. Elle pourrait donc contribuer à réduire la réactivité des prix de détail¹⁰. En outre, les États membres devraient étudier d'autres mesures politiques destinées à faire face aux préoccupations que suscite la vulnérabilité de certains ménages ou entreprises.

Sur le marché du gaz, à la concentration des marchés et à la régulation des prix s'ajoute aussi une contrainte de fourniture (les fournisseurs sont peu nombreux et la concurrence faible) et les prix du gaz sont encore souvent indexés sur ceux du pétrole¹¹. De ce fait, les prix de gros du gaz sont découplés de l'offre et de la demande de gaz réelles, ce qui empêche les fournisseurs de faire preuve de souplesse pour s'adapter à des conditions de marché en évolution ou de répercuter les coûts véritables sur les consommateurs. Dans ces cas, la hausse des prix du pétrole survenue ces dernières années a directement contribué à l'augmentation des prix du gaz pour certains marchés limités, au détriment des consommateurs et des entreprises dans ces zones.

Éléments déterminants pour la composante «impôts/taxes» du prix

Dans ce contexte, il est important de distinguer les mesures fiscales générales dans le domaine de l'énergie et les coûts liés au système énergétique financés par les taxes. Les impôts et **taxes destinés à financer les politiques dans le domaine de l'énergie du climat** représentent généralement la plus faible composante du prix dans la plupart des États membres mais ces taxes, en particulier, ont connu une augmentation plus forte que d'autres. Cette composante a gagné en importance jusqu'à égaler ou excéder la composante «coûts de réseau» et constitue désormais la principale composante du prix de l'électricité domestique dans trois États membres, alors que son poids reste limité dans certains autres. Dans la plupart des États membres, les impôts et taxes financent des mesures relevant des politiques énergétiques et climatiques, telles que la promotion de l'efficacité énergétique et la production d'énergie d'origine renouvelable. Le coût de l'énergie d'origine renouvelable ajouté aux prix de détail représente 6 % du prix moyen de l'électricité domestique dans l'UE¹² et environ 8 % du prix de l'électricité pour

⁹ La faiblesse de la demande, conjuguée à la dynamique des prix de gros de l'électricité (stables ou en déclin quand les prix des hydrocarbures étaient en hausse) a exercé une certaine pression sur les infrastructures de production classiques. Dans de nombreux cas, les marges bénéficiaires de l'activité de production comme les cours des actions des entreprises en ont pâti, et l'accès au financement est devenu plus difficile. Les entreprises d'utilité publique de l'UE dans leur ensemble doivent s'adapter à ce nouvel environnement économique. Pour ce faire, elles ont davantage axé leurs activités sur les services en aval, y compris la production décentralisée et l'efficacité énergétique, et cédé progressivement leurs actifs de production d'électricité classiques.

¹⁰ Sur des marchés libéralisés, l'accès facilité au marché intensifie la concurrence, ce qui devrait renforcer les incitations à la réduction de coûts se traduisant, en dernière analyse, par une baisse des prix à la consommation. La baisse des prix de détail de l'électricité pour les entreprises au Royaume-Uni, en Belgique et aux Pays-Bas illustre ce phénomène.

¹¹ 51% de la consommation de gaz en Europe était encore indexée sur le pétrole en 2012, contre 44% dont les prix étaient établis sur la base de la concurrence dans le secteur gazier (Enquête annuelle 2012 de l'Union internationale du gaz). Le volume de gaz pour lequel les prix sont établis sur la base de la concurrence dans le secteur gazier a triplé depuis 2005, mais des différences régionales marquées subsistent dans les mécanismes de formation des prix de gros. En 2012, en Europe du nord-ouest (Royaume-Uni, Irlande, France, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Danemark), les prix étaient, pour 70 % du gaz, établis sur la base de la concurrence dans le secteur gazier alors que ce pourcentage n'était que de 40 % en Europe centrale (Autriche, République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Suisse). Dans certains États membres, l'indexation sur les prix du pétrole s'applique à la totalité des importations de gaz.

¹² La part que représentent les impôts et taxes liés à l'énergie renouvelable dans le prix de l'électricité domestique va de moins de 1 % à 15,5 % en Espagne et 16 % en Allemagne. Cette part augmente parce que la proportion d'énergie renouvelable est en hausse et que les prix de gros diminuent (ce qui creuse l'écart entre les prix de gros et le soutien aux énergies renouvelables). Toutefois, quand l'ordre de préséance est pris en considération (l'hydroélectricité, l'énergie éolienne et solaire font baisser les prix de gros), le soutien à l'énergie renouvelable peut avoir pour effet net une baisse et non une hausse des prix de détail. Il semble que ce soit le cas en Espagne et en Irlande mais pas en Allemagne. (Voir l'annexe du rapport). La baisse des prix de gros devrait être répercutée sur le consommateur final qui devrait voir diminuer la composante «fourniture d'énergie» de sa facture.

les entreprises, avant exonérations. La fourchette des coûts est encore très étendue, puisque ces coûts représentent de 15,5 à 16 % des prix de l'électricité domestique en Espagne et en Allemagne contre moins de 1 % en Irlande, en Pologne et en Suède.

Si certaines politiques énergétiques et climatiques nationales sont financées par les taxes, les coûts induits par le SEQE de l'UE se retrouvent, eux, dans la composante «activité de gros» du prix de l'énergie. Les taxes *nationales*, quel que soit le point de la chaîne auquel elles s'appliquent, vont modifier les prix et être à l'origine de différences entre marchés nationaux. Pour réduire ces distorsions au minimum, les interventions des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie (financement des infrastructures ou de la production, par exemple dans les énergies renouvelables, coûts du nucléaire ou capacités souples pour les combustibles fossiles) doivent être aussi efficaces que possible¹³.

Le cadre européen de la **fiscalité de l'énergie** ne prévoit pas d'harmonisation totale, de sorte que les États membres peuvent modifier unilatéralement le type d'impôt qu'ils prélèvent et le taux d'imposition, en allant au-delà des éléments essentiels ou des niveaux minimaux prescrits par la législation de l'UE¹⁴. De nouveau, si l'on prend l'exemple de l'électricité, des différences non négligeables apparaissent entre les États membres en ce qui concerne les parts relatives et en valeur absolue de la composante «impôts/taxes» des prix de l'énergie illustrées ci-dessus. Les États membres ont recours aux impôts et taxes à des fins très diverses. Ils peuvent entrer dans le cadre général de la collecte de recettes (pour la santé et l'éducation, par exemple), mais aussi dans celui de l'internalisation des coûts externes de la production et de la consommation d'énergie et du financement de politiques spécifiques, notamment dans le domaine de l'énergie ou du climat, ou encore de l'ajustement sectoriel des combustibles fossiles.

Actuellement, les données concernant les exonérations fiscales et autres subventions accordées par les États membres, notamment aux secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie, sont parcellaires et manquent de cohérence¹⁵. La Commission prépare, pour y remédier, une étude approfondie visant à recueillir des données cohérentes et complètes sur l'ensemble des coûts liés aux différentes technologies du secteur de l'électricité et sur les subventions accordées à ces dernières.

Éléments déterminants pour la composante «réseau» du prix

La part relative des coûts de transport et de distribution, ainsi que les niveaux absolus, varient énormément d'un État membre à l'autre, pour des raisons qui ne sont pas toujours faciles à comprendre. On dispose de peu de données sur les éléments qui déterminent ces parts et leur évolution, notamment pour le gaz. Par conséquent, les paragraphes suivants ne concernent que l'électricité.

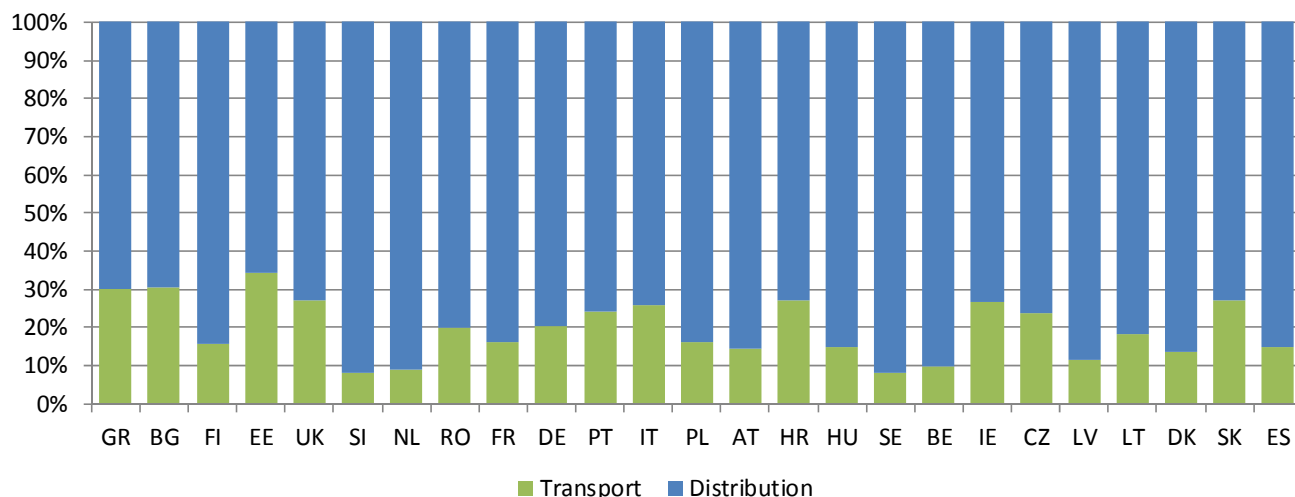
¹³ Voir la communication C(2013) 7243 «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique».

¹⁴ Voir la directive 2003/96/CE.

¹⁵ Pour de plus amples informations, voir le point 1.1.1.3. du rapport ci-joint.

Estimation des coûts et redevances au niveau du transport et de la distribution, part relative

Source: ENTSO-E, Eurostat, Estimations de la Commission



Note: certains États membres ajoutent aux redevances de réseau des coûts non liés au réseau; ces données ne tiennent pas compte de cette distinction.

Depuis 2008, les coûts de l'électricité liés au réseau ont augmenté de 30 % et de 18,5 %, respectivement pour les entreprises et pour les ménages. La hausse durable des coûts de réseau, notamment pour les ménages, n'est pas une surprise compte tenu des transformations que subit le secteur de l'énergie, mais elle pourrait être atténuée par une meilleure gouvernance du réseau.

Étant donné que leurs valeurs absolues sont comprises entre 2 cents/kWh et 7 cents/kWh¹⁶, il est clair que ces coûts peuvent avoir une incidence significative sur le prix total de l'électricité et sur les écarts de prix constatés entre les États membres et avec les partenaires économiques. Ces écarts sont aussi dus, en partie, à l'existence de pratiques nationales très différentes en ce qui concerne la régulation des tarifs de réseau et la répartition des coûts, ainsi qu'à des différences physiques entre les réseaux et à l'efficacité de leur fonctionnement.

2. Le coût de l'énergie en Europe

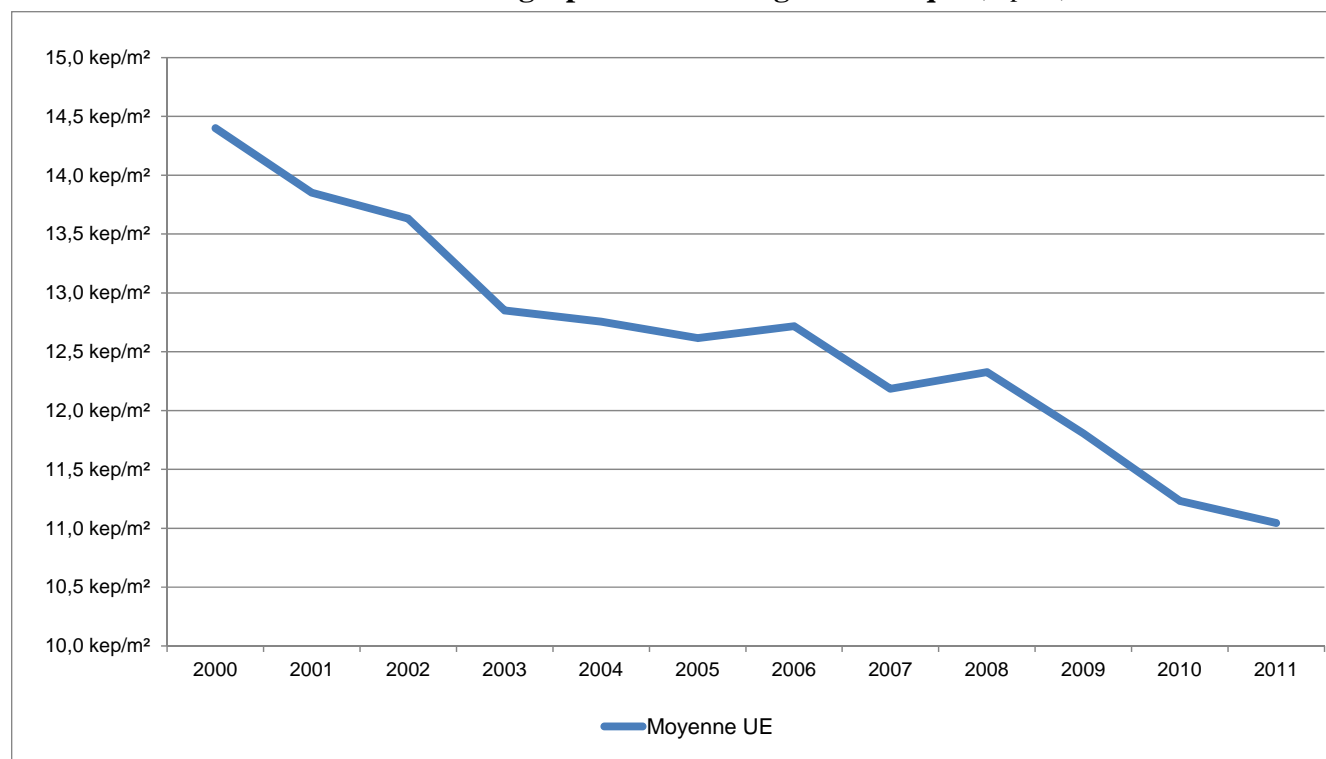
Bien que l'attention se porte surtout sur les niveaux des prix de l'énergie, dans la pratique, les *coûts* ont davantage d'importance pour les ménages et les entreprises parce qu'ils reflètent les montants réellement payés. Les hausses de prix peuvent inciter à accroître l'efficacité énergétique et à réduire la consommation, mesures qui peuvent en partie compenser un renchérissement. Ces évolutions résultent d'améliorations de l'efficacité énergétique des processus, des produits ou des ménages ou de diminutions de l'intensité énergétique partielle ou même totale d'un secteur d'activité. Toutefois, les baisses de prix peuvent être réduites à néant par une augmentation de la consommation, par exemple parce que le nombre d'appareils électriques utilisés augmente.

Dans le secteur des ménages, l'efficacité énergétique a été améliorée de manière notable dans de nombreux domaines d'utilisation de l'énergie, le plus remarquable étant peut-être celui du chauffage domestique.

¹⁶

Coûts de réseau pour les entreprises. Pour les ménages, ces coûts sont compris entre 2,2 cents/kWh (MT) et 9,7 cents/kWh (ES).

Tendance de la consommation d'énergie pour le chauffage domestique (kep/m²).

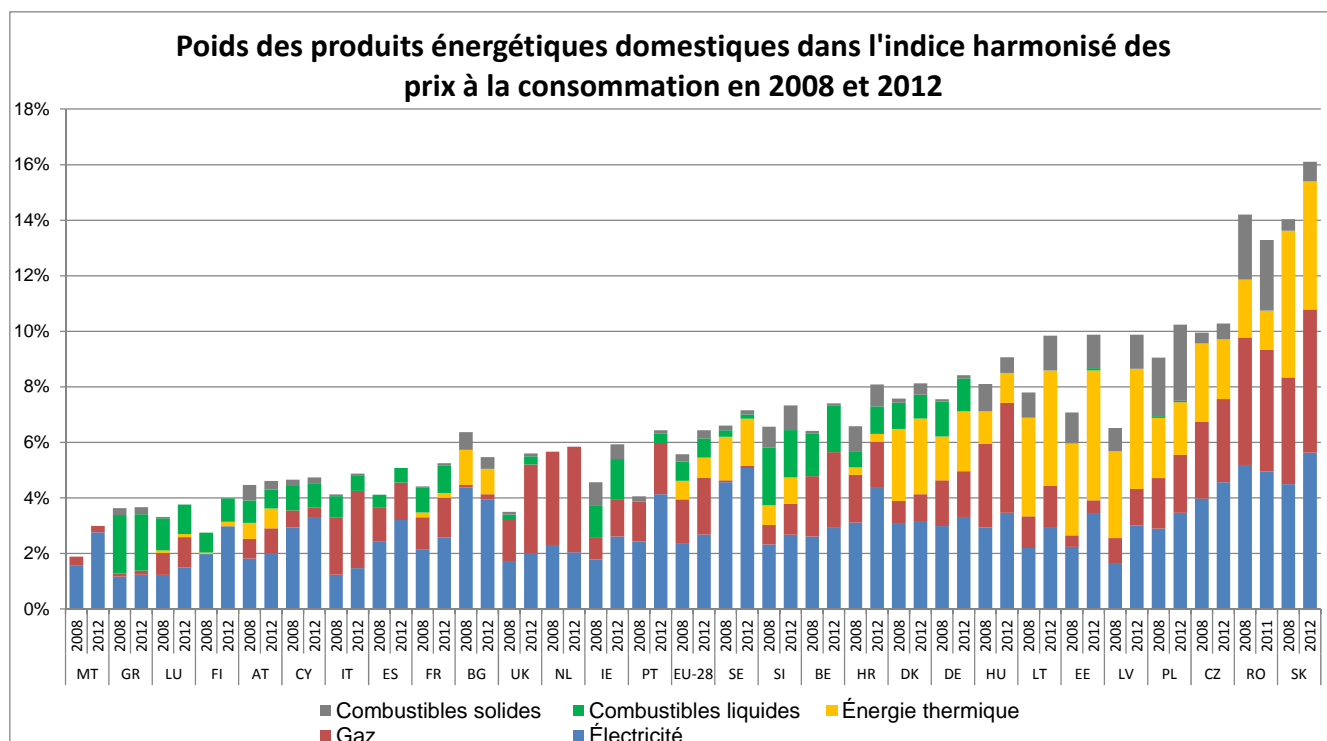


Source: Odyssee

Dans l'ensemble, la consommation d'électricité domestique a baissé de 1 % sur la période 2008-2011 et la consommation de gaz de 15 %. Les coûts d'énergie **des ménages** ont cependant augmenté, par exemple parce que la faiblesse du taux de modernisation des logements peu économes en énergie et du taux de remplacement des équipements énergivores n'a pas permis de compenser la hausse des prix. Les données pour tous les États membres montrent que la part «énergie» de la consommation des ménages¹⁷ a augmenté de 15 % sur la période 2008-2012, en passant de 5,6 % à 6,4 % de la consommation totale. Étant donné que les coûts d'énergie représentent une importante proportion des coûts des ménages à faible revenu, cette hausse a d'autres conséquences négatives en termes de répartition sur les ménages «vulnérables».

¹⁷

Mesurée par l'indice harmonisé des prix à la consommation.



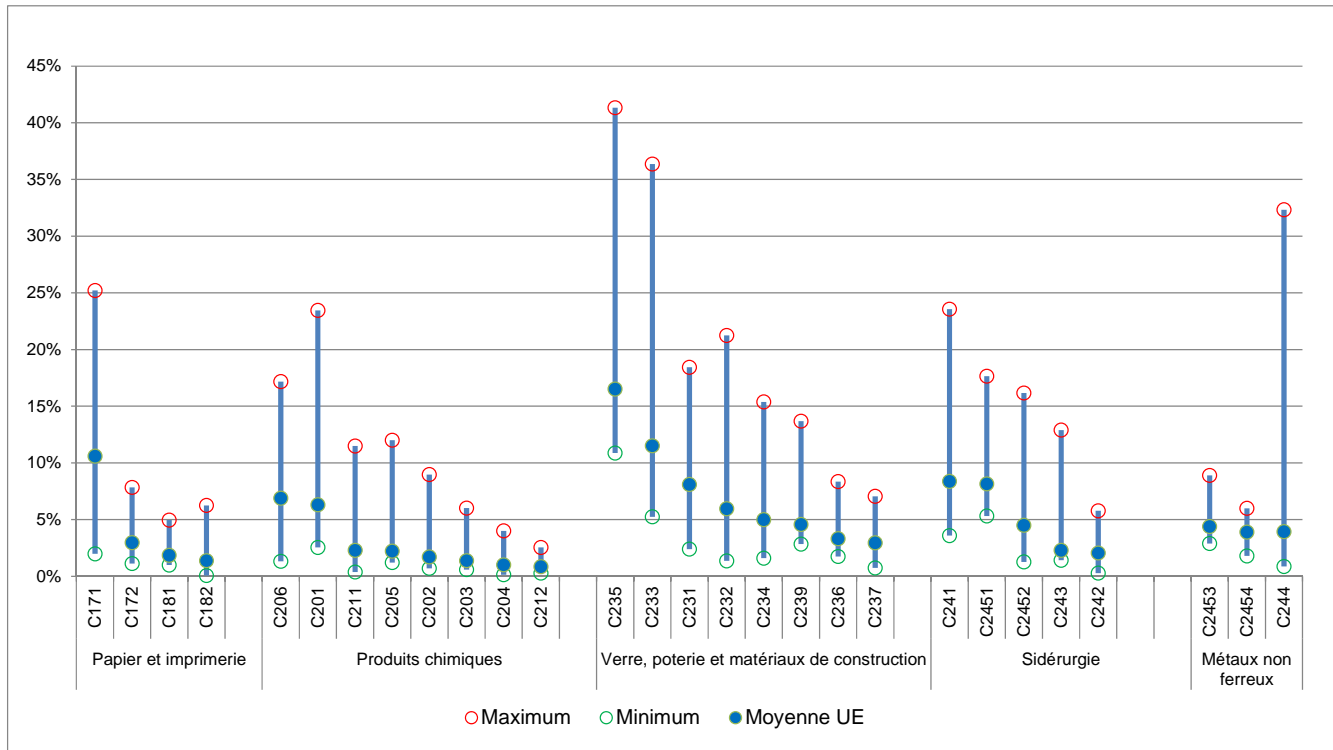
Source: Eurostat

Sur la période 2008-2011, l'accroissement continu de l'efficacité énergétique des entreprises européennes, conjugué à des baisses de production dues à la crise économique et à la concurrence internationale, a fait baisser la consommation d'électricité de 4 %. Toutefois, ces améliorations ont été annulées par la hausse des prix de l'électricité qui a entraîné des augmentations de coûts de 4 % pour les entreprises dans leur ensemble, avant exonérations fiscales. En revanche, dans le secteur du gaz, où la consommation des entreprises a baissé de 5,3 %, les coûts ont diminué de 6,8 % au total sur la période 2008-2011.

Le secteur des entreprises européennes se situe au premier plan mondial en ce qui concerne l'efficacité énergétique. Toutefois, des progrès peuvent encore être réalisés dans ce domaine (une étape a déjà été franchie avec la mise en œuvre par l'UE de la nouvelle directive sur l'efficacité énergétique et les améliorations des produits énergétiques en cours), notamment en raison des différences qui subsistent entre les États membres et à l'intérieur de ces derniers. Il n'est pas facile d'accéder à des données normalisées sur les coûts de l'énergie. Selon les chiffres disponibles, les situations sont très contrastées en ce qui concerne la part des coûts de l'énergie dans les coûts de production. Il est donc approprié d'examiner de manière plus approfondie le cas des secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie, y compris les secteurs manufacturiers comme ceux du papier et de l'imprimerie, des produits chimiques, des minéraux non métalliques, de la sidérurgie et des métaux non ferreux, dans lesquels la proportion des coûts de l'énergie dans les coûts de production est élevée. Les entreprises européennes qui participent à des études de cas approfondies dans les secteurs gros consommateurs d'énergie ont indiqué que leurs prix du gaz et de l'électricité après exonérations étaient en hausse entre 2010 et 2012.

Part des coûts de l'énergie dans les coûts de production dans les secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie

(les différentes colonnes correspondent à des sous-secteurs¹⁸ et le diagramme fait apparaître les valeurs minimales et maximales relevées pour l'ensemble des États membres ainsi que les moyennes pour l'UE, 2010)



Source: Eurostat, statistiques structurelles sur les entreprises

3. Énergie et compétitivité internationale de l'Europe

Certes, l'énergie n'a jamais été bon marché en Europe, mais l'écart de prix dans le domaine de l'énergie entre l'UE et ses principaux partenaires économiques s'est encore accentué au cours des dernières années. Le prix moyen du gaz pour les entreprises dans l'UE est aujourd'hui trois à quatre fois supérieur aux prix correspondants aux États-Unis, en Inde et en Russie, il est supérieur de 12 % au prix pratiqué en Chine, comparable à celui pratiqué au Brésil et inférieur au prix en vigueur au Japon.

La baisse des prix au niveau régional résultant, par exemple, du développement du gaz de schiste aux États-Unis et de l'augmentation progressive du volume des échanges de GNL n'a pas encore fait diminuer les prix sur le marché européen. Cette situation est due aux subventions nationales dans certains pays producteurs, aux restrictions commerciales et/ou aux limitations d'infrastructures et aux effets de l'indexation sur les cours du pétrole. En outre, l'augmentation de la demande en Asie, et en particulier au Japon après l'accident de Fukushima a aussi creusé l'écart de prix entre l'UE et les États-Unis.

Pour l'électricité, les prix de gros en Europe ont baissé au cours de cette période. Ils sont relativement bas et leur niveau est à peu près comparable à celui des prix de gros de l'électricité aux États-Unis. Toutefois, aux taux de change en vigueur aujourd'hui, les prix de *détail* de l'électricité¹⁹ pour les entreprises dans l'UE sont plus de deux fois supérieurs à ceux qui sont pratiqués aux États-Unis et en Russie, 20 % plus élevés que ceux qui sont en vigueur en Chine mais inférieurs de 20 % aux prix

¹⁸ Voir le rapport, figure 90.

¹⁹ Sans prendre en considération les exonérations fiscales accordées aux secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie, et compte tenu des difficultés inhérentes à l'obtention de données internationales comparables sur les prix de l'électricité.

pratiqués au Japon. De nouveau, aux États-Unis et en Russie, le faible niveau des prix du gaz (et par conséquent, des prix du charbon) a contribué à faire baisser les prix de l'électricité dans ces pays. Toutefois, dans la majorité des États membres, la fourniture d'électricité est plus fiable (sur la base des interruptions/fluctuations) qu'aux États-Unis et au Japon, en Chine et en Russie²⁰. Ces interruptions ont aussi des coûts. On ne dispose pas de données internationales sur les coûts de réseaux permettant de valider l'hypothèse selon laquelle les réseaux de l'UE sont plus chers mais plus fiables que partout ailleurs dans le monde. Il est plus facile d'obtenir des données fiscales, qui révèlent que la fiscalité sur l'électricité et le gaz dans l'UE est, en moyenne, plus lourde que dans d'autres régions du monde.

Pour évaluer l'incidence qu'a l'accroissement de l'écart entre les prix de l'énergie sur la compétitivité industrielle, il existe deux indicateurs essentiels: les exportations et la production des entreprises grosses consommatrices d'énergie en Europe.

- Les biens à forte intensité énergétique provenant de l'UE continuent à dominer les marchés mondiaux des **exportations** en dépit de l'accentuation des disparités des prix de l'énergie depuis 2008. Ces dernières années, toutefois, la part des biens à forte intensité énergétique dans les exportations de l'UE a diminué de manière significative alors que le volume de composants *intermédiaires* à forte intensité énergétique en provenance d'économies émergentes telles que le Brésil, la Russie et la Chine est en augmentation. Selon l'AIE²¹, la disparité croissante des prix et coûts de l'énergie observée entre l'UE et d'autres régions devrait faire baisser la part de biens à forte intensité énergétique exportés par l'UE sur les marchés mondiaux.
- Les **niveaux de production** dans les secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie sont en déclin depuis 2008 et leur part globale dans le PIB européen est en recul²². Toutefois, il n'est pas possible, à ce stade, d'attribuer cette baisse aux seuls prix de l'énergie, car les exonérations fiscales accordées aux secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie, la récession, les bouleversements structurels de l'économie mondiale et les modifications qui en résultent au niveau mondial dans la demande des consommateurs sont aussi des facteurs importants. Le secteur manufacturier de l'UE a entamé, depuis plusieurs décennies, une restructuration visant à diminuer son intensité énergétique et à accroître la valeur ajoutée de sa production, ce qui a partiellement atténué la hausse des prix de l'énergie. En outre, de nombreux facteurs ont eu une incidence, tels que les coûts de main d'œuvre et l'attractivité des marchés extérieurs à l'UE, qui a drainé les investissements vers ces marchés.

Il existe un lien entre ces deux indicateurs. Au cours des dernières années, certains secteurs d'activité européens gros consommateurs d'énergie se sont tournés vers les marchés mondiaux pour compenser les effets de la récession et la baisse de la demande qui en a résulté en Europe, en exportant ou en effectuant des investissements internationaux, même dans des secteurs à vocation locale tels que la production de briques et de tuiles. Ils sont donc d'autant plus concernés par la concurrence internationale et doivent décider s'ils investissent en Europe ou à l'extérieur, dans des pays dont la dynamique de marché est plus prometteuse. À l'heure où leurs concurrents dans d'autres pays s'efforcent d'accroître leur efficacité énergétique, les écarts dans les prix de l'énergie ont davantage

²⁰ Voir le chapitre 3 du document de travail des services de la Commission.

²¹ AIE WEO 2013, Fig. 8.17.

²² Valeur ajoutée nette (2008-2011) et indice de production en volume (2008-2012) pour le papier et l'imprimerie, les produits chimiques, les autres produits minéraux non métalliques (tels que les matériaux de construction, le verre, la céramique) la métallurgie de base (sidérurgie) et les métaux non ferreux (aluminium).

d'incidence sur les décisions d'investissement et sur la capacité des entreprises à être concurrentielles et à se développer.

4. Tendances futures en matière de prix et de coûts

Divers travaux ont été entrepris au titre du cadre relatif aux politiques énergétiques et climatiques pour 2030 de la Commission afin de comprendre l'évolution future des coûts et prix finaux de l'énergie, en tenant compte de la dynamique des marchés européens et mondiaux, des politiques des pouvoirs publics et des comportements des consommateurs et des entreprises. L'analyse de la Commission confirme les conclusions de la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, selon lesquelles les prix des combustibles fossiles devraient continuer à augmenter et à exercer une influence déterminante sur les coûts de l'énergie. Pour l'électricité, en particulier, les coûts devraient augmenter jusqu'en 2020, en raison de la hausse des coûts des combustibles fossiles conjuguée aux investissements nécessaires dans les infrastructures et la capacité de production. Après 2020, les coûts devraient se stabiliser et diminuer légèrement avec le remplacement des combustibles fossiles par les énergies renouvelables. La baisse des coûts en capital devrait cependant être minime alors que les taxes/paiements aux enchères SEQUE devraient augmenter.

5. Conclusions: mesures visant à faire baisser les coûts de l'énergie

L'analyse des tendances observées dans le domaine des prix de l'énergie depuis 2008 permet de tirer les grandes conclusions suivantes:

Les prix de l'électricité, mais surtout les coûts de cette dernière, ont continué à augmenter pour les ménages comme pour les entreprises, malgré des niveaux de consommation stables ou en déclin. Les prix du gaz ont fluctué mais n'ont pas connu de hausse significative au cours de la période 2008-2012.

Cette augmentation des prix est principalement due à la hausse des impôts/taxes et des coûts de réseau. La composante «énergie» a évolué de manière inégale: une pression à la baisse a été observée dans les pays où la pénétration de l'électricité d'origine solaire et éolienne est forte, mais pas dans les autres. Les progrès réalisés dans le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie auraient dû avoir une incidence positive et favoriser la convergence des prix de gros du marché dans l'ensemble de l'Europe. Cela n'a pas été le cas pour les prix de détail car les systèmes de distribution de réseau, le manque de coordination des politiques énergétiques et climatiques nationales et les divergences en matière d'impôts, de taxes et de régulation des tarifs de réseau ont morcelé le marché intérieur.

Les tendances constatées au niveau de l'UE masquent des disparités considérables entre les États membres et entre les différents secteurs d'activité. Cela révèle des faiblesses dans le marché intérieur de l'énergie, ainsi que des différences prononcées entre les politiques des États membres sur les impôts/taxes et les coûts de réseau.

Pour l'électricité comme pour le gaz, l'écart de prix avec nos principaux concurrents extérieurs (à l'exception notable du Japon et de la Corée) se creuse. La forte baisse des prix du gaz observée aux États-Unis contraste avec le niveau stable constaté en Europe au cours de la même période.

Jusqu'à présent, l'UE continue à occuper une position de premier plan pour les exportations de biens à forte intensité énergétique. Toutefois, les entreprises européennes du secteur devront peut-être fournir de nouveaux efforts pour compenser la hausse des coûts de l'énergie par un accroissement constant de l'efficacité énergétique, limité cependant par la dimension physique, alors que ces entreprises décident d'investir à l'extérieur de l'Europe pour se rapprocher des marchés en expansion, et que leurs concurrents deviennent aussi plus économes en énergie.

On manque cruellement d'informations crédibles, comparables et vérifiables sur certains aspects des prix et des coûts et notamment sur les éléments déterminants des coûts de transport et de distribution,

sur l'incidence exacte de l'énergie sur les coûts au niveau des installations de production et sur les niveaux de fiscalité et de subvention, notamment pour les entreprises.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime qu'il importe de confirmer notre engagement **d'achever le marché intérieur de l'énergie** en 2014 et de poursuivre le développement des infrastructures énergétiques. Grâce à la libéralisation du marché de l'UE, les entreprises (et notamment les PME) et les ménages peuvent déjà faire baisser leur facture en optant pour des formules tarifaires plus favorables chez des fournisseurs existants ou en **changeant** de fournisseur pour bénéficier de prix plus abordables, lorsque les fournisseurs sont suffisamment nombreux. Il faut poursuivre les efforts entrepris pour continuer à libéraliser le marché, pour accroître les investissements et intensifier la concurrence et générer des gains d'efficacité qui permettront de faire baisser les prix. Il faut cependant noter que la tarification dynamique et la technologie des compteurs intelligents restent hors de portée de la plupart des ménages européens. Les consommateurs ne disposent donc que d'une capacité limitée de maîtrise de leurs factures d'énergie. La Commission compte d'ailleurs consacrer à ce sujet une communication sur les marchés de détail qui sera lancée avant l'été 2014.

Lorsqu'il s'agit de combustibles dont les cours sont établis au niveau *mondial* (comme dans le cas du pétrole et du charbon) et sont difficiles à influencer, les politiques adoptées par l'UE en matière de diversification des sources d'approvisionnement et des voies d'acheminement de l'énergie, de négociation coordonnée au niveau européen avec nos principaux partenaires énergétiques et de promotion de l'efficacité énergétique au niveau international contribuent toutes à renforcer la position de l'UE. En outre, le développement de la production d'énergie à partir de sources renouvelables et l'accroissement de l'efficacité énergétique permettent de réduire la facture des importations de combustibles fossiles.

En ce qui concerne la composante «impôts/taxes» des prix, qui sert à financer la politique dans le domaine de l'énergie et qui est celle dont le poids a le plus augmenté au cours des dernières années, il importe de réfléchir à la valeur de ces mesures et de garantir que **les politiques qu'elles financent sont appliquées de la manière économiquement la plus avantageuse**. Il faut donc que les États membres revoient les méthodes qu'ils utilisent et appliquent les meilleures pratiques, y compris les orientations de la Commission relatives à l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie, afin de minimiser les conséquences négatives pour les prix de l'énergie. À cet égard, il sera essentiel d'adopter une approche économiquement rationnelle des politiques en matière de changement climatique, d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique à l'horizon 2030, comme dans d'autres domaines d'action²³.

La composante «réseau» des prix a augmenté dans la plupart des États membres, avec des disparités notables entre les pays, notamment en ce qui concerne les coûts de distribution. Cela montre la nécessité de poursuivre les travaux d'**étalonnage des pratiques et des coûts liés aux réseaux**, de sorte que le recours à des pratiques européennes convergentes dans le domaine des réseaux améliore l'efficacité des marchés de distribution et de détail, ce qui contribuera à réduire le poids de la composante «coûts de réseau» des prix.

Pour limiter les coûts de l'énergie, les ménages et les entreprises européens peuvent **accroître leur efficacité énergétique et adopter des technologies énergétiques novatrices telles que l'effacement de consommations, ou d'autres innovations**, afin d'économiser de l'énergie et de l'argent. Avec la crise économique et financière actuelle, il est encore plus important de se pencher sur les problèmes de

²³ Examen de l'incidence sur la compétitivité de toutes les politiques de l'UE.

pauvreté et/ou de vulnérabilité énergétique car les hausses des coûts de l'énergie sont plus difficiles à supporter pour les ménages à faible revenu. Pour les ménages, on peut considérer que les transferts fiscaux assurent une certaine protection, étant donné qu'il est généralement plus efficace de protéger ces consommateurs vulnérables en adoptant des mesures de politique sociale (telles que les transferts fiscaux) qu'en intervenant sur la tarification de l'énergie.

En ce qui concerne les entreprises, l'UE devrait poursuivre les efforts entrepris pour garantir des conditions de concurrence égales pour les prix de l'énergie. En particulier, elle devrait aborder les questions des subventions dans le domaine de l'énergie accordées aux entreprises locales et les restrictions à l'exportation liées aux biens énergétiques avec ses partenaires internationaux, de manière bilatérale ainsi qu'au niveau de l'OMC. Ces mesures aideront aussi les entreprises européennes à améliorer leur compétitivité internationale, malgré les récentes hausses des prix en valeur relative de l'énergie en Europe et l'augmentation des coûts des investissements nécessaires. Si ces mesures ne suffisent pas, les **transferts fiscaux et les exonérations et allègements d'impôts et de taxes peuvent constituer des solutions pour protéger certains consommateurs industriels** de la hausse des coûts de l'énergie, à condition qu'ils soient compatibles avec la réglementation relative aux aides d'État et les règles applicables au marché intérieur de l'énergie. Les orientations actuelles relatives aux aides d'État dans le cadre du SEQE autorisent les aides d'État aux entreprises de certains secteurs gros consommateurs d'énergie pour compenser les coûts indirects liés aux échanges de quotas d'émissions. En outre, la proposition de révision des orientations en matière d'aides d'État dans le domaine de l'énergie et de l'environnement (qui est actuellement soumise à une consultation publique) prévoit que les États membres pourraient souhaiter compenser partiellement les coûts supplémentaires liés au financement des mesures d'aide aux énergies renouvelables afin de promouvoir le financement global du soutien à la production d'énergie à partir de sources renouvelables et d'éviter la fuite de carbone. Ces mesures concernent en premier lieu les secteurs d'activité gros consommateurs d'énergie, mais il convient de rappeler que les subventions ciblées doivent être financées par d'autres consommateurs ou par les contribuables. Elles réduisent aussi l'efficacité des incitations directes à adopter des mesures d'efficacité énergétique et, comme elles sont généralement appliquées au niveau national, elles accentuent la distorsion de la concurrence au sein du marché intérieur de l'énergie.

Pour faire face aux défis en matière de coûts de l'énergie qui résulte de la transformation du secteur de l'énergie, il faut que l'UE, les États membres et les ménages et les entreprises européennes conjuguent leurs efforts. Une Europe qui possède des systèmes énergétiques souples, des consommateurs réactifs, de marchés compétitifs et des instruments de politique publique économiquement rationnels sera mieux armée pour limiter les hausses de prix, couvrir les investissements et minimiser les augmentations des coûts. Elle pourra ainsi démontrer concrètement comment il est possible d'édifier une économie compétitive sur la base d'un système énergétique durable et abordable.