

Bruxelles, le 23 mars 2022
(OR. en)

7478/22
ADD 1

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 23 mars 2022

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du
Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2022) 138 final - ANNEXE

Objet: ANNEXE de la COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN,
AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN
ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Sécurité de l'approvisionnement et prix de l'énergie abordables: options
pour des mesures immédiates et la préparation de l'hiver prochain

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 138 final - ANNEXE.

p.j.: COM(2022) 138 final - ANNEXE



Bruxelles, le 23.3.2022
COM(2022) 138 final

ANNEX

ANNEXE

de la

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

**Sécurité de l'approvisionnement et prix de l'énergie abordables:
options pour des mesures immédiates et la préparation de l'hiver prochain**

ANNEXE

Aperçu des options

Plusieurs options ont été proposées par les États membres, les parties prenantes et le débat universitaire, concernant des mesures d'urgence destinées à limiter l'effet des prix élevés de l'électricité. Elles visent à soulager les consommateurs finaux, sans pour autant altérer l'ambition globale à long terme du pacte vert, notamment les objectifs de décarbonation et d'efficacité énergétique. Pour que ces mesures exceptionnelles, temporaires et ciblées, soient efficaces, il importe qu'elles soient acceptables sur le plan budgétaire et qu'elles ne compromettent ni la sécurité de l'approvisionnement ni l'égalité des conditions de concurrence au sein du marché intérieur. L'ampleur des avantages et des inconvénients décrits pour chaque option dépendra des caractéristiques de conception de l'option en question. **I — Interventions sur le marché de l'électricité impliquant une compensation financière pour les consommateurs**

A. Interventions au niveau du marché de détail: soutien direct aux consommateurs en ayant recours à des bons à valoir, à des réductions de taxes ou à un «modèle d'agrégateur»

La communication REPowerEU annonce un nouvel encadrement temporaire de crise des mesures d'aides d'État. Cet encadrement permettra d'octroyer des subventions directes limitées et un soutien à la liquidité à toutes les entreprises touchées directement ou indirectement par l'agression russe contre l'Ukraine, par les sanctions infligées ou par les contre-mesures de rétorsion, ainsi que de l'aide aux entreprises, notamment celles dont la consommation énergétique est élevée, afin de compenser une partie de l'augmentation de leurs coûts énergétiques. La communication précise également que, dans les circonstances actuelles, les États membres ont la possibilité de réglementer les prix de détail pour tous les clients résidentiels et toutes les microentreprises.

Un autre moyen de protéger les clients résidentiels, en particulier ceux qui sont pauvres et vulnérables (mais aussi les entreprises) consisterait, pour les États membres, à avoir recours à un «modèle d'agrégateur», en vertu duquel une entité contrôlée par l'État achète l'électricité sur le marché et la met à la disposition de certaines catégories de consommateurs — directement ou par l'intermédiaire de fournisseurs — à des prix inférieurs aux prix courants du marché, par exemple sur la base d'un prix d'exercice. Afin d'éviter toute distorsion au sein du marché unique, il convient d'examiner soigneusement toute extension de cette approche au-delà de ce que prévoient l'actuel article 5 de la directive sur l'électricité et les règles en matière d'aides d'État.

La plupart de ces mesures pourraient être prises au niveau national.

Avantages

Ces options qui ciblent directement les consommateurs sont particulièrement efficaces pour atténuer l'incidence des prix élevés pour les utilisateurs finaux. Elles laissent aux États membres une marge de manœuvre en ce qui concerne les catégories de clients résidentiels et professionnels à soutenir, compte tenu des situations nationales spécifiques et des règles de concurrence. Les États membres souhaitant mettre en place un modèle d'agrégateur devraient décider de ses caractéristiques, notamment des volumes vendus et

des catégories de consommateurs/fournisseurs qui bénéficieraient de cette option. La Commission pourrait fournir des orientations sur la manière de mettre en œuvre un tel modèle afin de garantir l'égalité des conditions de concurrence et une concurrence loyale au sein du marché unique.

Inconvénients

Cette option pourrait entraîner une limitation de la concurrence sur les marchés de détail, qu'il conviendrait d'atténuer en garantissant un traitement équitable et non discriminatoire de tous les fournisseurs. Les orientations sur les prix réglementés figurant en annexe de la communication REPowerEU illustrent les possibilités d'atteindre cet objectif pour le modèle d'agrégateur.

Si une grande partie des consommateurs bénéficient d'une aide qui compense la totalité de l'augmentation des prix, les incitations à réduire leur consommation seront moindres. Comme toutes les options qui réduisent les coûts pour les consommateurs, cette option pourrait accroître le recours aux combustibles fossiles, aggraver la dépendance de l'UE à l'égard des importations et aviver les inquiétudes quant à la sécurité d'approvisionnement. La disponibilité de cette option dépend des moyens budgétaires des États membres.

Coûts

Les coûts et la manière de les couvrir dépendraient des choix nationaux en ce qui concerne la couverture de certaines catégories de consommateurs et la mesure dans laquelle la charge financière pesant sur les consommateurs est allégée. Ces choix seront également guidés par la marge de manœuvre budgétaire des États membres.

II – Interventions sur le marché de l'électricité au niveau des prix de gros: fixation des prix associée à une compensation financière au profit des producteurs

B. Intervention au niveau des prix de gros sur le prix des combustibles au profit des producteurs de combustibles fossiles

Cette option suppose d'introduire une compensation sur le prix payé par les producteurs d'électricité d'origine fossile pour leur combustible (charbon, gaz, pétrole, diesel). Étant donné que cette mesure protégerait les producteurs de combustibles fossiles de l'effet des hausses de prix actuelles sur les marchés internationaux des matières premières, ils seraient en mesure d'offrir leur électricité à un prix inférieur au prix actuel. Cette option serait mise en œuvre en payant aux producteurs d'électricité la différence entre les coûts réels de leur approvisionnement en combustibles (gaz, charbon) et un prix de référence préétabli pour ces matières premières.

Avantages

Cette option devrait influencer la stratégie d'offre des centrales électriques utilisant des combustibles fossiles dans l'UE et entraîner une réduction du coût de l'électricité vendue par ces centrales, et partant une baisse du prix marginal sur le marché de gros. Celle-ci devrait à son tour conduire à une baisse des prix de détail.

En fonction des caractéristiques de conception, cela n'affecterait pas l'ordre de préséance des centrales électriques et n'influerait donc pas sur le fonctionnement du marché.

Inconvénients

Si cette mesure était introduite au niveau national, elle pourrait fausser les flux d'électricité dans les pays voisins (États membres de l'UE et pays tiers) et déclencher des flux depuis les pays où un prix de référence a été fixé vers ceux où ce n'est pas le cas, sans que les facteurs de rareté, de sécurité d'approvisionnement ou de coûts relatifs entrent en ligne de compte.

Comme c'est le cas pour toutes les options qui ont une incidence sur la compétitivité-prix relative des combustibles fossiles, cette option pourrait entraver les efforts visant à réduire l'utilisation des combustibles fossiles.

Coûts

Les coûts et la manière de les couvrir dépendraient des choix effectués. Le coût pourrait être financé par des contributions des consommateurs d'électricité. Bien que ce coût puisse en principe être compensé par la réduction des prix de gros de l'électricité entraînée par la mesure évoquée, l'incidence nette sur les consommateurs dépendra de l'évolution des prix des combustibles fossiles, des quantités de combustibles fossiles importées et des volumes d'électricité exportés vers les pays voisins. L'introduction d'une telle mesure réduirait les recettes provenant de l'imposition des bénéfices excédentaires.

C. Intervention au niveau des prix de gros instaurant un plafond tarifaire sur le marché de gros de l'électricité

Cette option consisterait à plafonner les prix de l'électricité à un niveau préétabli.

Afin de maintenir à flot les producteurs qui utilisent des combustibles dont les coûts empêchent actuellement une production rentable au prix plafond (tels que le gaz ou le charbon), une compensation financière serait nécessaire pour couvrir la différence entre le prix du marché de l'électricité produite et le plafond préétabli. Une réglementation stricte peut être nécessaire pour faire en sorte que les offres de production d'électricité dépassant le plafond (déterminant le droit à une compensation financière) soient «raisonnables». De même, une réglementation peut être nécessaire pour faire en sorte que les producteurs dont les coûts sont inférieurs au plafond ne remettent pas d'offres supérieures au plafond (pour obtenir un prix plus élevé). Une telle situation peut nécessiter en fin de compte une réglementation stricte des offres, qui peut être source de complexité.

Avantages

Cette option plafonnerait les prix de gros, ce qui devrait à son tour entraîner une baisse des prix de détail. Cela se traduirait par une réduction des rentes infra-marginales pour les producteurs qui ne sont pas directement affectés par le plafond.

Inconvénients

Cette option requiert que l'administration connaisse dans le détail les structures de coûts et les modes de fonctionnement des différentes centrales électriques.

Quant à l'option B, **si elle n'est pas déployée au niveau de l'UE**, elle pourrait fausser le flux d'électricité sur le marché intérieur et déclencher des flux depuis les pays où un plafond a été fixé vers ceux où ce n'est pas le cas, sans que le facteur de rareté soit pris en compte.

Cette option B profiterait indûment aux voisins de l'UE, qui recevraient de l'électricité subventionnée par les États membres.

Enfin, cette option pourrait, faute de signal de prix, dénaturer le flux d'électricité sur le marché intérieur et mettre en péril la sécurité d'approvisionnement.

Comme toutes les options qui réduisent les coûts pour les consommateurs, elle pourrait accroître le recours aux combustibles fossiles, aggraver la dépendance de l'UE à l'égard des importations et aviver les inquiétudes quant à la sécurité d'approvisionnement.

Coûts

Un financement serait nécessaire pour combler l'écart entre le prix du marché et le prix plafond. Les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire plus limitée auraient davantage de difficultés à supporter ce coût.

La sécurité d'approvisionnement pourrait être graduellement mise à mal du fait de l'absence de signaux de prix différenciés sur le marché de l'UE et en raison de l'incertitude réglementaire. De même, les projets non subventionnés portant sur les énergies renouvelables seraient découragés car les recettes de marché seraient plus faibles (également parce que les consommateurs seraient moins incités à signer des contrats d'achat d'électricité à long terme avec les énergies renouvelables puisque le plafonnement des prix réduirait leur besoin de se prémunir contre des prix élevés).

D. Intervention réglementaire sur le marché de l'électricité: limiter les bénéfices de certains acteurs du marché

Sur les marchés de gros de l'électricité, le prix est fixé par la dernière source nécessaire pour satisfaire l'ensemble de la demande. Les producteurs d'électricité d'origine fossile sont actuellement confrontés aux coûts extrêmement élevés des combustibles fossiles ainsi qu'à une hausse des droits exigibles pour l'émission de CO₂. Par conséquent, les prix marginaux de l'électricité sont élevés. Les producteurs de base qui ne dépendent pas des combustibles fossiles n'ont pas une structure de coûts similaire dans la situation actuelle et obtiennent des bénéfices supplémentaires dépassant sensiblement leurs attentes lorsqu'ils décident d'investir.

L'annexe 2 de la communication REPowerEU indique que les États membres peuvent, à titre exceptionnel, prendre des mesures fiscales visant à récupérer une partie de ces bénéfices.

Le même objectif que celui poursuivi par ces mesures fiscales peut être atteint au moyen d'une **intervention réglementaire**. Celle-ci peut consister à autoriser temporairement les États membres à instaurer un prix d'exercice ou un mécanisme de récupération («clawback») limitant les bénéfices excessifs de producteurs. Le prix d'exercice pertinent peut devoir varier pour prendre en compte les caractéristiques des différents acteurs du marché et devrait être fixé par les autorités de régulation nationales. En pratique, cette option s'apparente à un **contrat d'écart compensatoire unidirectionnel**, les paiements ne devenant exigibles que lorsque le prix de référence (prix du marché) est supérieur au prix d'exercice. À l'instar de l'impôt sur les bénéfices excédentaires mentionné dans la communication REPowerEU, un mécanisme distinct serait nécessaire pour redistribuer aux consommateurs les recettes d'une intervention réglementaire de ce type.

Les États membres pourraient transformer leurs régimes d'aide pour les nouvelles unités de production en systèmes de **contrats d'écart compensatoire bidirectionnels**. En demandant aux producteurs d'électricité de rembourser leur soutien à l'investissement lorsque les prix sont élevés, ce mécanisme empêcherait que de nouvelles unités de production construites à l'heure actuelle bénéficient à l'avenir de subventions également dans des situations où les prix du marché sont très élevés et volatils.

Lorsque les acteurs des marchés du gaz naturel engrangent des recettes excessives en raison de la situation de crise actuelle, par exemple du fait qu'ils sont en mesure de vendre des volumes contractés à long terme à des prix sensiblement plus élevés sur le marché au comptant, les recettes pourraient faire l'objet d'interventions fiscales similaires.

Prestations

Si elle est bien conçue, cette option n'interfère pas avec la formation des prix sur les marchés de gros de l'électricité, préservant dès lors les signaux pour les échanges intra-UE et extra-UE et la sécurité d'approvisionnement. Elle n'a pas d'incidences sur les échanges d'électricité à l'échelle de l'UE.

La réforme de la conception des régimes d'aide pour les nouveaux investissements pourrait ouvrir la voie à d'éventuelles modifications à plus long terme de l'organisation du marché.

Inconvénients

Cette option ne fera pas en elle-même baisser les prix pour les consommateurs, mais les recettes générées pourront être utilisées pour aider directement les consommateurs d'énergie les plus touchés par les prix élevés, par exemple au moyen de bons à valoir destinés aux ménages et d'un soutien financier aux entreprises conformément aux règles en matière d'aides d'État et de concurrence.

Afin de déterminer avec exactitude l'existence de bénéfices infra-marginaux excessifs, les autorités nationales devraient disposer d'informations détaillées sur les coûts des producteurs, auxquelles ils n'ont pas toujours accès. Une mise en œuvre rapide pourrait donner lieu à des difficultés juridiques dans la mesure où les acteurs du marché seront diversement touchés.

Les questions de concurrence devraient être soigneusement évaluées et réglées en suivant les orientations de la Commission sur les prix de détail réglementés et les mesures fiscales concernant les rentes infra-marginales, ainsi qu'en se conformant aux règles en matière d'aides d'État.

La mise en œuvre d'une taxation des bénéfices exceptionnels est susceptible d'avoir une incidence sur la sécurité des investisseurs, ce qui pourrait rendre nécessaire de soutenir toute future production d'électricité. Ce risque réglementaire se traduira par une augmentation des coûts du capital et une diminution du déploiement des énergies renouvelables à l'avenir.

III- Interventions sur les marchés du gaz

E. Limites de prix pour les échanges de gaz dans l'UE

Cette option repose sur la fixation d'un prix maximal à l'échelle de l'UE auquel le gaz peut être échangé entre les opérateurs de tous les États membres de l'UE ou, à défaut, sur la fixation de limites de prix à l'intérieur desquelles le prix du gaz peut évoluer. Ce plafond ou ces fourchettes de prix limiteraient les offres sur les bourses européennes. Le prix plafonné du gaz deviendrait le nouveau prix de référence pour les contrats à long terme et les contrats dérivés.

Pour être efficace, cette option devrait être mise en œuvre dans tous les États membres.

Avantages

Un plafond de prix pour les échanges de gaz dans toute l'Europe réduirait la volatilité excessive des prix du gaz et entraînerait directement leur diminution. Il en résulterait également une réduction des coûts de l'électricité produite par les centrales au gaz et une diminution des prix à la consommation, tant pour le gaz que pour l'électricité.

Inconvénients

Il sera impératif de fixer le plafond au bon niveau. Si le plafond de prix du gaz est trop bas, il sera difficile d'attirer davantage de gaz vers l'Europe. Cela pourrait même inciter les entreprises européennes à exporter du gaz vers des pays où les prix sont plus élevés. Un prix trop bas favoriserait une plus grande consommation de gaz, ce qui accroîtrait la demande en Europe. Afin d'atténuer ce risque, cette option devrait s'accompagner d'une gestion rigoureuse de la demande. La combinaison de tous ces facteurs pourrait entraîner des tensions supplémentaires sur le marché du gaz et présenter des risques pour la sécurité d'approvisionnement en gaz.

Si le même prix plafond s'appliquait dans l'ensemble de l'UE, il deviendrait difficile d'assurer que le gaz soit acheminé vers les destinations où il est nécessaire et que le réseau fonctionne en toute sécurité, en maintenant l'équilibre entre l'offre et la demande.

Les consommateurs ayant acheté leur gaz dans le cadre de contrats à long terme, à un prix supérieur au plafond, ne bénéficieraient pas du plafond de prix avant l'expiration de leur contrat.

En fonction du niveau du plafond et de la période pendant laquelle ce dernier serait appliqué, il pourrait inciter nos partenaires commerciaux à assurer l'approvisionnement. Cependant, leur réaction à un prix fixé administrativement est incertaine et ne peut être anticipée. Ils pourraient contester cette option en justice et/ou restreindre ou suspendre l'approvisionnement.

Coûts

Les coûts sont liés à une éventuelle rupture d'approvisionnement, qui dépendra de la réaction des fournisseurs au plafond de prix.

F. Volume et prix négociés avec les fournisseurs internationaux

Une option consisterait à fixer des objectifs plus précis en matière de volume et de prix du gaz, en fonction des différentes voies d'approvisionnement et des différents fournisseurs, et à discuter lesdits objectifs en s'appuyant sur une stratégie de négociation commune, coordonnée au niveau de l'Union, à l'égard des partenaires commerciaux de l'UE. Les prix cibles en question concerneraient les contrats d'approvisionnement avec les pays tiers mais n'affecteraient pas les transactions ayant lieu au sein de l'Union (par exemple, pour un équilibrage sur le marché intérieur).

Afin de garantir des importations de GNL et de gaz à des prix intéressants, l'UE devrait adopter une perspective à plus long terme pour les partenariats gaziers avec ses fournisseurs et élargir le champ des négociations pour y inclure la garantie des importations d'hydrogène à long terme.

Ces partenariats pourraient concerner:

- des contrats à long terme prévoyant une augmentation de **l'approvisionnement en GNL et par gazoduc**;
- des investissements de l'UE dans des **capacités d'importation de GNL** supplémentaires, compatibles avec l'hydrogène;
- **un partenariat H2**, avec un horizon de 5 à 10 ans pour créer les infrastructures et un cadre solide pour un partenariat en matière d'investissement (un cadre commun qui assurerait la prévisibilité et la stabilité des investissements et de la demande dans l'UE, ainsi que des conditions d'investissement stables dans les pays partenaires).

Les perspectives de réussite d'une telle stratégie de négociation dépendraient d'une approche commune au niveau européen.

Avantages

En cas de succès, un prix négocié inférieur dans toute l'Europe entraînerait une baisse sensible des prix du gaz, conjuguée aux volumes d'importation de gaz convenus. Il en résulterait également une réduction des coûts de l'électricité produite par les centrales au gaz et une diminution des prix à la consommation, tant pour le gaz que pour l'électricité.

Étant donné que l'option reposerait sur des négociations et n'imposerait aucune restriction aux échanges de gaz à l'intérieur de l'UE (par exemple, pour un équilibrage), les ruptures de flux de gaz intra-UE seraient évitées.

Inconvénients

Le succès de cette option dépend, en définitive, de l'issue des négociations y afférentes avec les fournisseurs de pays tiers.

Coûts

En cas de succès, cette option entraînerait une réduction durable des coûts d’approvisionnement en gaz naturel.