

Points clefs de l'étude du marché de la concurrence dans le secteur de l'électricité en Ukraine

La concurrence dans les marchés de l'électricité joue un rôle fondamental qui garantit un approvisionnement en électricité sûr, fiable et abordable, permettant aux consommateurs de choisir le meilleur prix et la meilleure option d'approvisionnement pour leur maison ou leur entreprise. Les lois et réglementations qui déterminent la conception et le fonctionnement du secteur de l'électricité peuvent favoriser ou entraver la concurrence, et constituent donc un élément clé de toute économie moderne.

Le secteur ukrainien de l'électricité a fait l'objet de réformes structurelles considérables ces dernières décennies. En 2019, l'Ukraine a introduit un nouveau cadre réglementaire pour libéraliser son marché de détail de l'électricité et établir un marché de gros avec une structure de marché concurrentielle. Néanmoins, des obstacles à la concurrence subsistent. D'autres réformes sont nécessaires pour réduire les distorsions réglementaires et parvenir à un secteur concurrentiel pleinement efficace, ce qui revêtira une importance capitale dans le cadre des futurs efforts de reconstruction de l'Ukraine.

Le projet et ses résultats

L'OCDE a réalisé une étude de marché, avec le soutien financier de la délégation de l'UE en Ukraine et en étroite collaboration avec les parties prenantes ukrainiennes, afin d'analyser le secteur de l'électricité sous l'angle de la concurrence. Le projet a été lancé lors d'un événement organisé en septembre 2021. Cette étude a donné lieu à plusieurs consultations des parties prenantes compétentes, telles que le Comité anti-monopole de l'Ukraine (AMCU), la Commission nationale de régulation de l'énergie et des services publics (NEURC) et les acteurs du marché, et a conduit à une demande d'informations approfondie adressée aux parties prenantes compétentes, au début de l'année 2022.

L'étude de marché de l'OCDE fournit une description et une évaluation détaillées du cadre réglementaire dans lequel les marchés ukrainiens de l'électricité fonctionnent, ainsi qu'une analyse des problèmes de concurrence potentiels, découlant de facteurs structurels, de distorsions réglementaires ou du comportement du marché, afin d'identifier des réformes concrètes fondées sur l'expérience internationale.

L'étude présente **22 recommandations** qui abordent les questions relatives aux marchés de gros et de détail, à l'énergie renouvelable et à l'intégration transfrontalière, créant ainsi une feuille de route qui puisse permettre d'éliminer les obstacles à une concurrence efficace et de récolter pleinement les bénéfices d'un secteur de l'électricité libéralisé. La plupart des recommandations sont conçues pour la période de reconstruction et d'après-guerre, lorsque l'Ukraine aura réussi à rétablir le fonctionnement normal de son économie et pourra renouveler ses efforts constants en faveur d'un secteur de l'électricité compétitif, soutenus par cette étude de l'OCDE.

L'invasion massive et non provoquée de la Russie en février 2022 a affecté tous les aspects de la vie en Ukraine. Les attaques ciblées contre les infrastructures énergétiques ont causé des dégâts considérables, mais l'Ukraine a réussi à maintenir un système électrique opérationnel. Elle a également réussi à s'intégrer plus étroitement dans le système électrique de l'UE. La résistance du secteur de l'électricité ukrainien démontre son potentiel. Une fois la guerre terminée, le secteur devra relever les défis liés à l'amélioration de son efficacité et de sa compétitivité vers un meilleur fonctionnement à l'avenir des marchés de l'électricité en Ukraine. L'étude de l'OCDE vise à aider le secteur à réussir cette transition. Les résultats complets de l'étude et les recommandations sont présentés dans un rapport de l'OCDE disponible à l'adresse : <https://oe.cd/4cO>.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

La conception générale du **marché ukrainien de l'électricité ressemble beaucoup aux marchés de l'électricité de l'Union européenne**, qui établissent une distinction claire entre les activités concurrentielles et non concurrentielles. Le transport et la distribution d'électricité entrent dans cette dernière catégorie, ce qui se justifie par leurs caractéristiques de monopole naturel et est conforme à la pratique internationale.

Les lois régissant les marchés de l'électricité en Ukraine reconnaissent que la production, la fourniture en gros et au détail d'électricité sont des activités concurrentielles. **Cependant, des lois et des interventions réglementaires spécifiques réduisent considérablement les possibilités de concurrence** dans toutes les parties du marché de l'électricité, par exemple en imposant une segmentation du marché qui réduit la liquidité et facilite la concentration du marché.

En outre, des **changements réglementaires fréquents et de courte durée créent des incertitudes** qui ont un effet déstabilisant sur le fonctionnement du marché ukrainien de l'électricité et sapent la confiance des investisseurs en place et potentiels. Il s'agit notamment du recours fréquent à des mesures temporaires, dont certaines sont appliquées ou prolongées à plusieurs reprises.

L'intervention réglementaire semble être une préoccupation majeure, en particulier en ce qui concerne les prix. Sur le marché de détail, les prix réglementés pour tous les ménages empêchent l'émergence de la concurrence pour une grande partie des consommateurs. En particulier, l'Ukraine réglemente les prix de l'électricité pour les ménages à des niveaux bien inférieurs aux prix du marché. Il s'agit là d'une politique non seulement coûteuse, mais aussi préjudiciable à la concurrence.

Dans certaines parties du marché de gros, les prix sont soumis à des limites qui restreignent la formation des prix sur la base du marché et faussent les signaux de prix. Des prix qui reflètent l'offre et la demande sont essentiels à la production compétitive d'électricité et constituent un facteur majeur influençant les décisions d'investissement relatives aux nouvelles capacités de production. Le plafonnement des prix constitue également un obstacle à une intégration plus poussée dans le marché de l'électricité de l'UE.

L'intégration aux marchés de l'énergie de l'UE est une priorité politique pour l'Ukraine. La synchronisation avec le système électrique de l'Europe continentale représente une étape importante dans cette direction. L'augmentation de la capacité d'importation et d'exportation contribue à la sécurité de l'approvisionnement et peut renforcer considérablement la concurrence sur le marché de l'électricité. Pour profiter pleinement des avantages de la synchronisation, l'Ukraine doit adopter les règles nécessaires du marché de l'UE et travailler au couplage des marchés.

Recommandations clefs

- 1. Améliorer la formation des prix sur le marché de gros en supprimant les limites de prix, en révisant les limites de prix techniques et en autorisant des prix de marché négatifs.** La formation libre des prix est une condition préalable à une concurrence efficace. Elle ne doit être restreinte qu'en cas d'absolue nécessité et pour une durée la plus courte possible. En outre, dans la période d'après-guerre, une formation des prix non faussée contribuera à envoyer les bons signaux aux investisseurs, acteurs essentiels de la phase de reconstruction.
- 2. Réduire la segmentation du marché de gros pour accroître la liquidité, notamment en encourageant la commercialisation directe par les producteurs d'énergie renouvelable (SER).** La segmentation du marché imposée par la réglementation répartit les volumes d'électricité sur plusieurs segments du marché. Cela réduit les volumes disponibles dans les segments commerciaux du marché de gros et entrave le développement de la liquidité, facilitant potentiellement la concentration du marché. Une faible liquidité et une forte concentration rendent un marché moins fiable et moins digne de confiance, et dès lors plus susceptible d'être manipulé.
- 3. Améliorer la surveillance et la transparence du marché.** Une surveillance systématique du marché est essentielle pour détecter d'éventuels cas de manipulation du marché. La mise en œuvre d'un système de surveillance du marché étroitement aligné sur le cadre du règlement REMIT de l'UE est le meilleur moyen d'y parvenir. La surveillance du marché devrait être complétée par des enquêtes au cas par cas menées soit par l'AMCU, soit par NEURC, en fonction du type de manipulation potentielle et d'un accord entre les autorités.
- 4. Promouvoir la concurrence sur le marché de détail de l'électricité en supprimant progressivement les prix réglementés pour les ménages, en simplifiant et en améliorant les possibilités de changement de fournisseur et en améliorant la transparence des contrats de fourniture dans le segment des entreprises.** Une suppression progressive des prix réglementés, combinée à une aide ciblée aux ménages vulnérables, favoriserait la concurrence sur ce segment du marché et représenterait une meilleure utilisation de ressources financières limitées. Elle fournirait également des incitations appropriées pour utiliser l'électricité d'une manière économiquement efficace.

- 5. Promouvoir la production d'énergie renouvelable et la participation au marché en développant des incitations fondées sur le marché, en mettant en œuvre un mécanisme de certification pour l'électricité renouvelable et en soutenant les nouvelles installations SER (non résidentielles) uniquement par le biais d'enchères concurrentielles.** Le soutien aux SER est nécessaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la dépendance énergétique. L'intégration des producteurs de SER dans le fonctionnement normal du marché réduirait la concentration du marché et augmenterait la concurrence. Il sera essentiel de concevoir des mécanismes de marché et des incitations appropriés pour les différents types d'énergie renouvelable, afin d'évoluer vers un secteur de l'électricité qui s'inscrit dans un avenir plus durable.
- 6. Renforcer l'intégration des marchés transfrontaliers, en augmentant la capacité d'interconnexion et en s'efforçant de parvenir à un couplage total des marchés.** L'intégration du marché de gros de l'électricité de l'Ukraine avec les marchés de l'électricité de l'UE offre une occasion unique d'améliorer la concurrence à long terme. L'augmentation des capacités d'interconnexion, associée à la possibilité d'importer et d'exporter de l'électricité, permet à de nouveaux acteurs d'entrer en concurrence, ce qui réduit la concentration du marché et introduit une dynamique concurrentielle. En outre, elles offrent des avantages substantiels en termes de sécurité du système. Ces résultats seront déterminants pour la phase de reconstruction de l'Ukraine.

Guide sur les études de marché à l'intention des autorités de la concurrence

Les études de marché sur la concurrence évaluent l'efficacité de la concurrence sur un marché donné et, si des problèmes de concurrence sont identifiés, proposent des recommandations pour y remédier. La portée de ces recommandations varie en fonction du problème de concurrence, mais elles peuvent inclure des propositions de réforme réglementaire ou d'amélioration de la fourniture d'informations aux consommateurs. Elles peuvent également recommander l'ouverture d'enquêtes antitrust ou une évaluation spécifique plus poussée.

À l'aide du Guide des études de marché à l'intention des autorités de la concurrence, l'OCDE examine des secteurs - tels que l'électricité ou les banques - dans des pays spécifiques afin de promouvoir et de protéger la concurrence dans leurs économies, de favoriser de meilleurs résultats pour les consommateurs en termes d'innovation et de prix, et d'encourager une croissance durable.

Outre l'étude sur l'électricité en Ukraine, la Tunisie fait l'objet d'une étude similaire de son secteur bancaire, qui sera publiée en 2023.

