

CONSULTATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR LES AIDES D'ETAT POUR L'ENERGIE ET L'ENVIRONNEMENT 2014-2020

Réponse de l'Union Française de l'Electricité

14 février 2014

A propos de l'UFE

L'Union Française de l'électricité (UFE) est l'association professionnelle du secteur de l'électricité français. Elle représente les employeurs du secteur au sein de la branche des industries électriques et gazières, et porte les intérêts de ses membres, producteurs, fournisseurs, gestionnaires de réseaux et de transport, dans les domaines économique, industriel, ou social.

L'UFE est membre du MEDEF (Association patronale Française), et membre d'EURELECTRIC, l'association européenne des électriciens. L'UFE rassemble directement ou indirectement plus de 500 entreprises, qui emploient en France près de 150 000 salariés, pour un chiffre d'Affaires de plus de 40 Mds d'Euros.

Les adhérents de l'UFE sont: BKW, CNR, Direct Energie, EDF, ENEL France, E.ON, ERDF, France Hydro-Electricité (FHE), GDF SUEZ, RTE, SHEM-GDFSUEZ, Syndicat des Energies Renouvelables (SER), UNELEG.

L'UFE est une association de droit français, à but non lucratif. Nous adhérons au code de conduite défini par le Registre de transparence Européen, et portons le numéro d'identification 30146663069-53.

Contact (Bruxelles):

Aurélie BEAUVAIS
Responsable des Affaires Européennes et Internationales
aurelie.beauvais@ufe-electricite.fr

SYNTHESE

L'UFE se félicite de l'initiative de la Commission Européenne, de lancer une consultation publique sur un cadre pour les Aides d'Etat dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. L'UFE accueille également favorablement la simplification du document par rapport aux versions précédemment soumises à consultation.

Le processus actuel de révision des Aides d'Etat au niveau Européen est une opportunité de renforcer le fonctionnement du marché européen de l'électricité. Il est en effet impératif d'établir un cadre Européen pour les Aides d'Etat qui contribue à la compétitivité de ses industries, et garantit le développement des sources d'énergie faibles en carbone, tout en préservant la sécurité d'approvisionnement pour les Etats membres.

Pour l'UFE, ce nouveau projet de règlement doit permettre le développement d'instruments de politique énergétique et environnementale efficaces, mis au service d'une stratégie bas carbone articulée autour d'un unique objectif CO2.

Infrastructures énergétiques

Il est essentiel d'optimiser les investissements dans les infrastructures énergétiques en fonction des besoins de long terme du système électrique, et des contraintes en termes de sécurité d'approvisionnement.

C'est pourquoi les politiques permettant de coordonner le développement du réseau et l'évolution du mix électrique, en structure et en localisation, doivent être favorisés.

Adéquation de la capacité et stabilité du système

Les politiques européennes en matière d'énergie doivent comporter une stratégie qui permette la stabilité et la soutenabilité à long terme des marchés européens de l'électricité.

Or, il existe des craintes croissantes sur la faculté des marchés « energy only » à délivrer un niveau de sécurité d'approvisionnement compatible avec le souhait des pouvoirs publics, ce qui a mené de nombreux Etats membres à envisager, ou annoncer la mise en place de mécanismes de capacité.

En premier lieu, l'UFE souligne que ces mécanismes ne doivent pas être automatiquement assimilés à une Aide d'Etat. **En particulier, l'UFE considère que le dispositif d'obligation de capacité mis en place en France ne constitue pas une Aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE. IL s'agit d'un**

mécanisme d'obligation reposant sur les fournisseurs d'électricité, qui n'organise pas de financement public direct et n'implique aucun transfert de ressource d'Etat.

L'évaluation de la nécessité de ces mécanismes doit se faire sur la base d'une évaluation des besoins physiques du système, en cohérence avec les évaluations nationales et européennes.

Dispositifs de soutien pour les énergies renouvelables :

L'UFE accueille favorablement la distinction des technologies énergétiques en fonction de leur niveau de déploiement, et souhaite cependant que cette notion soit précisée en distinguant les technologies éoliennes « offshore » et « onshore ».

L'UFE soutient l'approche de la Commission Européenne qui prône un système de « prix de marché + prime » qui permet une valorisation accrue de la production EnR sur le marché.

L'UFE préconise un soutien, en phase transitoire, sous la forme d'une prime à la puissance (en en €/MW). Il pourrait être prévu par les appels d'offre que cette prime soit versée de façon dégressive, afin de compenser en partie les besoins de financement des acteurs, tout en assurant une transition douce vers le marché en fin de contrat.

L'UFE rejoint les propositions de la CE relatives à la sélection des projets éligibles, et prône un dispositif d'appel d'offre transparent, compétitif, et non discriminatoire déjà en place sur plusieurs filières en France. Cela permet de maîtriser les puissances installées, ainsi que le coût global du soutien public.

Pour les technologies en phase préindustrielle ou premier déploiement commercial, l'UFE préconise un soutien spécifiquement centré sur les programmes de R&D et d'innovation.

Enfin, pour des raisons de taille critique d'installation, l'UFE est en faveur de la définition de modalités spécifiques de soutien pour les plus petites installations, tout en incitant les producteurs à évoluer vers une meilleure intégration au marché, en rejoignant le régime « prix de marché + prime ». L'UFE préconise une approche différenciée en fonction des seuils de puissance des porteurs de projets (moins de 100 kWc pour le photovoltaïque, et moins de 5 MW pour les autres technologies).

Pour des raisons de sécurité juridique, l'UFE souligne que les conditions contractuelles pour les installations existantes doivent être maintenues. L'UFE propose que les Etats membres concernés soient invités à notifier fin 2016 leur plan d'action pour une mise en conformité définitive au plus tard en 2020.

Compétitivité des consommateurs électro-intensifs

L'unité des politiques en matière énergétique et climatique au niveau européen est essentielle. **Aussi, si de tels ajustements étaient envisagés ils devraient être harmonisés au niveau européen, et concerner avant tout les industries en concurrence internationale.**

Par ailleurs, pour l'UFE, le secteur électrique ne doit pas supporter la charge du financement de ces mesures : le soutien des industries européennes face à la concurrence internationale, est un enjeu qui relève d'avantage de la politique industrielle européenne, que de sa politique énergétique.

Enfin, la charge du financement de ces ajustements devraient être réparti au cas par cas, à due proportion de la part occupée par ces industries, dans la structure productive des Etats membres.

REVISION DU REGLEMENT SUR LES AIDES D'ETAT ENERGIE-ENVIRONNEMENT POUR LA PERIODE 2014-2020

ENJEUX RELATIFS A LA PROPOSITION DE REVISION DU REGLEMENT POUR LES AIDES D'ETAT ENERGIE-ENVIRONNEMENT

La mise en place, au niveau européen, de règles pour les aides d'Etat qui soient transparentes et simples à mettre en œuvre, est le garant essentiel d'un cadre réglementaire stable et prévisible pour les investisseurs dans le secteur de l'énergie.

C'est pourquoi, l'Union Française de l'Electricité se félicite de l'initiative de la Commission d'harmoniser et de simplifier les règles existantes. A ce titre, l'UFE salue également l'effort de simplification et de clarification du document publié le 18 décembre, par rapport aux versions précédemment soumises à consultation.

Le contrôle des Aides d'Etat, dans les domaines de l'Energie et de l'Environnement, est un outil central pour garantir l'efficacité des politiques énergétiques européennes, et leur adaptation à l'évolution du système électrique.

Actuellement, le secteur de l'électricité est confronté à une situation difficile qui menace la compétitivité de ses entreprises et, à terme, la sécurité d'approvisionnement électrique de l'Union Européenne. En effet, l'Europe se trouve, à la fois, dans une situation de d'abondance et de surcapacité en énergie sans pour autant disposer de garantie sur le fait qu'elle disposera d'assez de capacité en puissance pour la sécurité d'alimentation de ses Etats membres.

Le manque de convergence entre politiques climatique et énergétique a contribué à créer un double effet dépressif sur le marché de l'énergie en général, et de l'électricité en particulier :

- Sur le marché carbone : baisse des émissions de CO2 due à la crise économique et à la contraction de la demande ; excédents de quotas sur le marché carbone ; chute du prix du CO2 ;
- Sur le marché de l'énergie : surcapacité en énergie annuelle par rapport à la demande énergétique dans certains Etats membres ; chute des prix de gros de l'électricité :

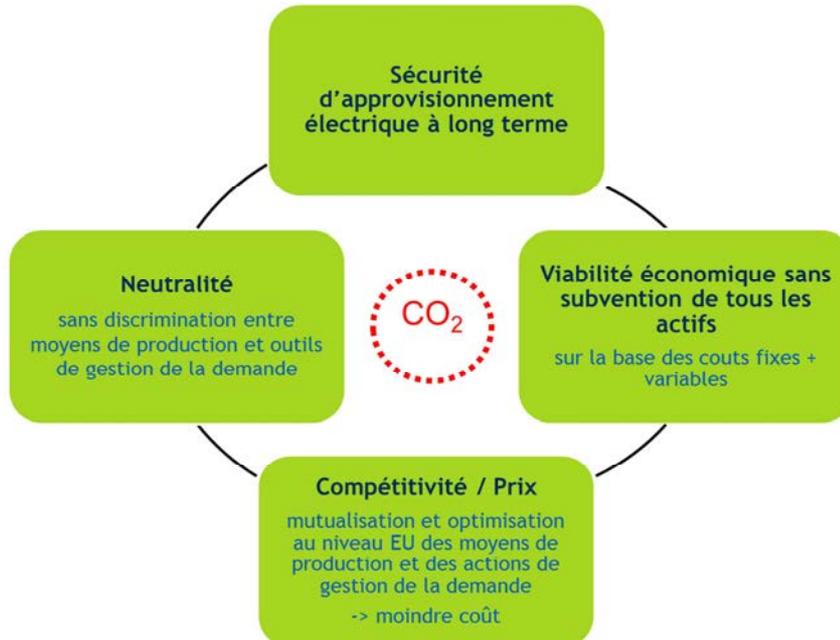
bouleversement de l'ordre de mérite des centrales existantes et de leur fonctionnement ;
absence de signaux pour sécuriser l'équilibre offre demande à long terme.

Il faut également souligner le caractère incomplet de l'architecture du marché de l'électricité : le marché de gros de l'énergie réalise de manière efficace l'optimisation, à court terme, de la gestion de l'équilibre entre l'offre et la demande et révèle la juste valeur de l'énergie, mais il ne permet pas de révéler la valeur de la puissance.

Au final, force est de constater une situation difficile pour le secteur électrique dans son ensemble :

- **La viabilité économique de certains actifs est menacée**
- **La sécurité d'alimentation en électricité n'est pas garantie**
- **Le coût de la décarbonation de l'économie est élevé et non optimisé.**

Le cadre pour les Aides d'Etat Energie et Environnement préparé par la Commission Européenne est un élément central pour permettre l'amélioration de cette situation. Les instruments développés pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques fixés par l'Union Européenne à l'horizon 2020 et 2030, doivent être mis au service d'une stratégie bas carbone cohérente, centrée autour d'un objectif unique, le CO₂.



A ce titre, l'UFE salue favorablement la Communication de la Commission Européenne du 22 janvier 2014, pour une politique énergétique à l'horizon 2030, qui prône notamment une action articulée autour d'un objectif CO2 contraignant au niveau Européen. En revanche, l'UFE regrette la proposition d'un objectif ENR à l'échelle européenne, à même de créer des situations de chevauchement entre les différents objectifs. L'UFE préfère l'approche technologiquement neutre de l'objectif unique.

Il est désormais essentiel de s'assurer que les instruments développés dans le cadre de la politique énergétique de l'UE soient articulés autour de cet objectif de long terme.

INFRASTRUCTURES ENERGETIQUES

L'UFE accueille favorablement la position générale de la Commission Européenne sur les infrastructures de réseaux énergétiques.

Les perspectives de développement des énergies renouvelables et de renforcement des échanges entre Etats membres supposent de lourds investissements. Ces investissements doivent impérativement être optimisés en fonction des besoins du système électrique, et des contraintes en termes de sécurité d'approvisionnement.

De manière générale, l'évolution de la demande et la politique européenne de promotion des énergies renouvelables conduisent à des besoins nouveaux et importants en matière d'infrastructure de transport et de distribution d'électricité. Les investissements correspondants sont économiquement pertinents pour optimiser le fonctionnement du système électrique et renforcer sa sécurité d'approvisionnement en tirant profit du foisonnement des ressources de production entre Etats membres. **Dans ce contexte, les politiques permettant de coordonner le développement du réseau et l'évolution du mix électrique, en structure et en localisation, doivent être favorisées.**

STABILITE DU SYSTEME ET ADEQUATION DE LA CAPACITE

Les politiques européennes en matière d'énergie doivent comporter une stratégie qui permette la stabilité et la soutenabilité à long terme des marchés européens de l'électricité. Or les marchés « energy-only » peuvent difficilement internaliser la valeur associée à la sécurité d'alimentation, qui constitue de ce fait une externalité, et ceci encore davantage dans un marché caractérisé par la pénétration croissante de capacités intermittentes bénéficiant de mécanismes de soutien. De ce fait, il existe des craintes croissantes sur la faculté des marchés « energy-only » à délivrer un niveau de sécurité d'approvisionnement compatible avec le souhait des pouvoirs publics. **Dans ce contexte, de**

nombreux Etats membres envisagent ou ont annoncé la mise en place de mécanismes de capacité, (Espagne, Italie, Suède, Finlande, etc.) sans que cela n'ait conduit à une intervention de la Commission européenne.

En ce qui concerne la qualification des politiques mises en place pour assurer l'adéquation de capacité, l'UFE souligne que ces mécanismes ne doivent pas être automatiquement assimilés à une Aide d'Etat. En particulier, **l'UFE considère que le dispositif d'obligation de capacité mis en place en France ne constitue pas une Aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE.** Il s'agit au contraire d'un mécanisme d'obligation reposant sur les fournisseurs d'électricité, adossée à un marché permettant aux fournisseurs de remplir leur obligation au meilleur coût. Ce mécanisme n'organise pas de financement public direct et n'implique aucun transfert de ressource d'Etat, il assure un traitement neutre entre toutes les différentes technologies et ne confère pas d'avantage systématique ou sélectif à certaines d'entre elles.

De manière générale, l'UFE considère que l'évaluation de la nécessité des mécanismes de capacité doit se faire sur la base d'une évaluation des besoins physiques du système et soutient la proposition de la Commission européenne selon laquelle cette évaluation doit être cohérente avec les évaluations européennes et nationales et prendre en compte l'ensemble des composantes de l'équilibre offre-demande.

L'UFE considère que les mécanismes de capacité doivent respecter plusieurs caractéristiques, dont la plupart sont mentionnées dans la communication de la Commission européenne datée de novembre 2013 ou mentionnées dans la présente consultation de la Commission :

- la contribution de chacune des capacités, nouvelles comme existantes, doit être prise en compte sur un pied d'égalité toutes choses étant égales par ailleurs, la valorisation de ces capacités dépendant de leur apport réel à la sécurité d'alimentation ;
- le mécanisme doit porter sur toutes les capacités (*capacity-wide*), et non sur certaines d'entre elles en fonction des coûts échoués ou des problèmes de rentabilité ;
- la demande doit pouvoir participer au mécanisme : les mécanismes de capacité ne doivent ni conduire à ne valoriser que les capacités de production, ni à considérer la demande comme entièrement inélastique ;
- le signal capacitaire doit être régi par les règles du marché (*market-based*), de manière à ne pas constituer une subvention décorrélée du besoin physique de garantir la sécurité d'approvisionnement ;
- le mécanisme doit débiter plusieurs années en amont afin de permettre de faire émerger un signal long-terme (*forward-looking*), en cohérence avec le temps nécessaire pour réaliser de nouveaux investissements.

Par ailleurs, UFE souligne que les mécanismes de capacité devraient être neutres technologiquement.

« La présente consultation de la Commission européenne considère enfin que la participation explicite des capacités étrangères aux mécanismes de capacité doit être permise par les mécanismes de capacité. **Comme cela est indiqué dans la communication de la Commission publiée en novembre 2013, l'UFE considère la prise en compte implicite des capacités étrangères comme une réponse alternative techniquement disponible dans un premier temps et s'engage à contribuer à l'étude sur différentes possibilités de prise en compte des capacités étrangères aux mécanismes de capacité au niveau européen, compte tenu de leur contribution effective à la sécurité d'alimentation, qui pourrait intervenir dans un second temps.**

DISPOSITIF DE SOUTIEN POUR LES ENERGIES RENOUVELABLES

Considérations générales :

Il est impératif que les dispositifs de soutien à certaines filières permettent de piloter leur développement en fonction des besoins à moyen long terme du système électrique et respectent, dans le même temps, les équilibres du marché.

Pour l'UFE, l'objectif d'un mécanisme de soutien doit être de favoriser le développement de technologies qui n'ont pas encore atteint un niveau de déploiement suffisant.

Ainsi, à terme, les filières technologiques pleinement déployées ne devraient plus bénéficier de dispositifs de soutien. Les investissements dans ces filières seront ainsi déclenchés par les différents signaux de prix révélés par les marchés de l'énergie, lequel dépend de celui du carbone (CO₂), et de la capacité.

Afin de ne pas créer d'insécurité juridique à même de décourager les investissements, l'UFE rappelle que les conditions contractuelles des installations existantes doivent par ailleurs être maintenues.

Introduction de la notion de technologie déployée :

L'UFE soutient l'approche de la DG COMP, sur la nécessité de distinguer les technologies énergétiques en fonction de leur niveau de déploiement.

En revanche, l'UFE souhaite que la notion de « technologie » soit précisée davantage. Notamment, l'UFE souhaite que soient distinguées les technologies d'éolien « onshore » et « offshore ».

Mode de sélection des projets éligibles aux dispositifs de soutien :

Afin de permettre de piloter les volumes ENR développés, l'UFE préconise de sélectionner les projets pouvant bénéficier d'un soutien à travers des **procédures d'appels d'offres**. Ce type de mécanisme permet, outre de maîtriser les puissances installées, de révéler les coûts réels des projets. En sélectionnant les projets les plus compétitifs et en assurant la maîtrise des coûts unitaires, le dispositif de soutien, suite à appel d'offres, permettrait de **maîtriser le coût global du soutien public**.

L'UFE accueille donc très favorablement l'approche de la Commission, qui souhaite soumettre la sélection des projets éligibles aux mécanismes de soutien à un dispositif d'appel d'offre qui est déjà en place sur plusieurs filières en France.

Design des dispositifs de soutien:

1. Prime d'achat ou mesure équivalente pour les technologies déployées et non déployées:

L'UFE soutient l'approche de la Commission Européenne, qui prône un système de « prix de marché + prime » pour préparer progressivement la transition vers une pleine valorisation de la production EnR sur le marché.

L'UFE préconise un soutien, en phase transitoire, sous forme d'une prime à la puissance (en €/MW).

En effet, le soutien par un prix d'achat garanti en €/MWh conduit les installations à maximiser leur production en continu et à fonctionner indépendamment des besoins du système. La production se trouve ainsi offerte sur le marché « à tout prix » ce qui conduit à des inefficacités et peut contribuer à l'apparition de prix négatifs.

Ce dispositif «marché+prime » permet :

- d'offrir une visibilité pour l'Etat et le producteur sur les montants de la subvention,
- un fonctionnement plus efficace des installations prenant en compte des besoins réels du système (puisque le producteur se trouve incité à produire uniquement lorsque le prix de marché excède son coût variable)
- une couverture partielle des coûts fixes de l'installation par une rémunération fixe indépendante de la production réalisée.

Il pourrait être prévu par les appels d'offre que la prime soit versée de façon dégressive sur la durée du contrat, afin de compenser en partie les besoins de financement pour les acteurs, et d'assurer une transition douce vers le marché en fin de contrat.

Cette prime à l'investissement vient donc compléter la rémunération que le producteur tire de la vente de son énergie sur le marché. Ce système permet à la fois d'exposer le producteur aux signaux de marché de l'équilibre offre/demande à court terme, et de le responsabiliser quant à l'impact de sa production sur le système électrique global.

2. Pour les technologies en phase préindustrielle ou premier déploiement commercial

L'UFE préconise pour ces technologies - dès lors qu'elles ont pour objectif de créer de nouvelles filières industrielles - un soutien spécifiquement centrés sur des programmes de R&D et d'innovation, pour en améliorer la performance et faciliter la levée des verrous technologiques et commerciaux subsistants.

1. Modalités spécifiques de soutien pour les plus petites installations : Tarif d'achat puis incitation progressive à intégrer le marché

Pour des raisons de taille critique d'installation, l'UFE est en faveur de la définition de modalités spécifiques de soutien pour les plus petites installations.

Dans le texte soumis à consultation, la Commission laisse la possibilité aux Etats membres de maintenir un régime de tarifs d'achats aux installations de moins de 1 MW, et 5MW pour l'éolien. L'UFE salue cette proposition, mais préconise toutefois une approche davantage différenciée en fonction des seuils de puissance segmentant généralement la taille des porteurs de projet (PME, PMI, Grands industriels) :

- Moins de 100 KWc pour le photovoltaïque
- Moins de 5 MW pour les autres technologies (éolien terrestre, hydroélectricité, etc)

A terme, l'UFE considère souhaitable d'inciter les petites installations à évoluer progressivement vers une meilleure intégration au marché et au système électrique, en rejoignant le régime « prix de marché+prime ».

Enfin pour l'UFE, il est souhaitable que du temps soit laissé aux Etats membres pour mettre leurs dispositifs de soutien en conformité avec ces lignes directrices. Il est également souhaitable dans un souci d'efficacité et d'équité du dispositif d'introduire une date limite au plus tard de mise en conformité définitive. **L'UFE propose que les Etats membres concernés soient invités à notifier le 31 décembre 2016, leur plan d'action pour une mise en conformité définitive au plus tard en 2020.**

COMPETITIVITE DES CONSOMMATEURS ELECTRO INTENSIFS

Les propositions introduites dans le document de consultation prévoient des dispositifs d'exemption partielle ou totale de certaines charges liées notamment au financement des énergies renouvelables pour les industries fortement consommatrices d'énergie.

Pour l'UFE, il est important de souligner les éléments suivants:

- 1) **L'unité des politiques en matière énergétique et climatique au niveau européen est essentielle. Aussi, si de tels ajustements étaient envisagés, ils devraient être harmonisés au niveau européen et concerner avant tout les industries en concurrence internationale.**

- 2) **Par ailleurs, la charge du financement de ces ajustements devrait être répartie au cas par cas, à due proportion de la part occupée par ces industries, dans la structure productive des Etats membres.**

- 3) **Enfin, pour l'UFE, ces ajustements relèvent davantage de la politique industrielle de l'UE que de sa politique énergétique. A ce titre, le secteur électrique ne doit pas supporter la charge du financement de ces mesures, qui relèvent des politiques de soutien aux industries en Europe, face à la concurrence internationale.**