

COMMUNICATION PRELIMINAIRE DU SECTEUR ELECTRIQUE FRANÇAIS

CLEAN ENERGY PACKAGE

Les propositions de la Commission européenne déclinées dans son paquet législatif « Une énergie propre pour tous les citoyens européens » répondent à la nécessité de donner au consommateur un rôle plus actif dans la maîtrise et le pilotage de sa consommation, encourageant l'innovation et l'émergence de nouveaux services. L'Union européenne poursuit donc son engagement en faveur de la transition énergétique, avec et pour le citoyen européen.

Les acteurs du système électrique français s'associent pleinement à cet engagement, et soulignent un ensemble de propositions ambitieuses, mais qui manquent de cohérence. En particulier, le cadre proposé en matière de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique doit impérativement prendre en compte l'impact de ces politiques sur le mécanisme ETS, outil central de réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau européen. Cette interaction entre les différents objectifs poursuivis devra nécessairement faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la proposition de règlement européen sur la gouvernance, sans quoi elle risque de renchérir le coût de la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les économies européennes, au détriment des consommateurs.

De plus, l'opportunité du "Clean Energy Package" doit être saisie pour replacer au cœur de la stratégie climatique et énergétique européenne deux enjeux majeurs : assurer la sécurité d'approvisionnement de l'UE, et recréer un cadre de marché favorable au déclenchement des investissements nécessaires pour mener à bien la transition énergétique européenne. A ce titre, si les propositions de la Commission européenne comportent effectivement des améliorations en termes d'intégration des marchés de court terme, elles ne traduisent pas une réflexion suffisante sur l'architecture générale des marchés, dont la configuration actuelle ne permet pas l'émergence de signaux d'investissement de long terme.

Enfin, avec des marchés de l'énergie de plus en plus intégrés, le renforcement du dialogue et de la coopération au niveau régional est crucial pour assurer la sécurité d'approvisionnement en Europe. Cependant, la subsidiarité et la proportionnalité restent nécessaires pour répondre à la profonde mutation des systèmes électriques et des mix énergétiques nationaux, et doivent être respectées.



DES AVANCÉES RÉELLES À SALUER

La Commission aborde avec justesse la problématique de la politique industrielle européenne liée à la transition énergétique, avec l'inclusion, pour la première fois, d'un volet social et industriel. Celui-ci était une demande forte de l'UFE qui a toujours souligné la nécessité d'accompagner la transformation des emplois et des compétences dans le secteur énergétique, ainsi que la reconversion économique des territoires concernés par la transition énergétique. L'Union européenne souhaite également renforcer le tissu industriel européen en matière d'innovation dans les technologies bas-carbone, encourageant la coopération sectorielle en matière de compétences, notamment dans le domaine des énergies renouvelables et du bâtiment. Des propositions prometteuses si l'on considère que la structuration des filières de fabrication, de pose de matériaux ou d'installations d'équipements ainsi que de leur maintenance est essentielle pour rendre possibles les politiques d'efficacité énergétique, réduire leurs coûts et donner des parcours attractifs aux salariés du secteur.

La Commission propose également un environnement de marché plus « flexible », qui encourage une participation accrue du consommateur et des producteurs d'énergies renouvelables.

Pour atteindre les ambitions de l'Union en matière de développement des énergies vertes et l'objectif global de 27% d'énergie renouvelable dans la consommation finale en 2030, la Commission renforce la structure de gouvernance associée et introduit des mesures de simplification (guichet administratif unique) à même de faciliter la transition énergétique. Dans ce nouvel environnement le rôle central des GRD, facilitateurs neutres de marché, est réaffirmé : le déploiement à grande échelle de compteurs communicants, d'ores et déjà engagé en France, constitue la première brique de cette évolution.

La Commission européenne propose d'instaurer, pour le consommateur, un socle de nouveaux droits en matière d'information, de participation sur les marchés, et de protection contre les pratiques commerciales déloyales. La Commission prend en compte la problématique croissante de la précarité énergétique au niveau européen, tout en reconnaissant la nécessité fondamentale de préserver un cadre flexible, qui permette à chaque Etat Membre d'adopter les mesures adéquates. L'UFE se félicite de ces avancées.



UN BESOIN DE PLUS GRANDE COHERENCE DANS LES OBJECTIFS POURSUIVIS COMME DANS LES INSTRUMENTS PROPOSES

Afin que le consommateur européen bénéficie pleinement d'une énergie propre, sûre et abordable, et pour assurer les investissements de long terme nécessaires, les propositions de la Commission Européenne doivent impérativement gagner en cohérence.

■ Un ETS robuste doit être au cœur d'une transition énergétique efficace et à moindre coût

La politique d'efficacité énergétique au niveau européen doit nécessairement être corrélée à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et cibler les secteurs constituant les principaux gisements en termes de réduction de consommation d'énergies carbonées (transport, bâtiment...). Le niveau du signal prix carbone au niveau européen doit être suffisamment ambitieux pour atteindre à moindre coût les objectifs de réduction des émissions de CO₂, tout en favorisant le déploiement des actions d'efficacité énergétique.

Si au contraire le prix du CO₂ devait rester tel qu'il est aujourd'hui, un objectif d'efficacité énergétique plus ambitieux (30 %) et contraignant au niveau européen risquerait d'être contre-productif tant sur le plan économique que climatique.

C'est pourquoi l'UFE insiste sur la nécessité de mettre en cohérence les objectifs d'efficacité énergétique et les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à une réforme robuste de l'ETS.

Cela n'exclut pas, au contraire, un ciblage plus pertinent de ces politiques à travers un travail nécessaire de priorisation des actions d'économies d'énergies efficaces économiquement, dans les secteurs qui constituent les gisements principaux en matière d'économies d'énergies. A cet égard, la Commission Européenne reconnaît, à juste titre, le potentiel sous-exploité de la filière du chauffage-refroidissement, pour contribuer efficacement à une économie sobre en énergie.

In fine, l'UFE rappelle que le mécanisme ETS doit être au cœur de la réduction des émissions de CO₂ au niveau européen. A cet égard, la proposition d'inclure une limite d'émission de CO₂ parmi les critères d'éligibilité au mécanisme de capacité pourrait se révéler contre-productive en ce qu'elle mêle des objectifs de sécurité d'approvisionnement et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

■ Les énergies renouvelables s'intègrent progressivement aux marchés mais nécessitent encore des appels d'offres spécifiques par technologie

Si les propositions de la Commission européenne vont dans le sens d'une intégration progressive des énergies renouvelables aux marchés, elles ne donnent pas assez de visibilité sur les dispositifs de soutien pour la période après 2020, un aspect crucial pour sécuriser les investissements futurs, et garantir l'atteinte des objectifs 2030.

En l'état actuel des technologies et du fonctionnement des marchés, des appels d'offres technologiquement neutres conduiraient à une sélection des moyens de production sur le seul critère de leur coût moyen. Or, la robustesse du système électrique repose également sur la complémentarité des moyens de production (base, pointe, profils de variabilité, etc). La mixité technologique reste donc nécessaire pour assurer la résilience du système vis-à-vis de l'aléa météorologique et la sécurité d'approvisionnement.

A l'heure actuelle, seule la possibilité de recourir à des appels d'offres spécifiques par technologie permet de garantir un développement cohérent des différentes filières en fonction des besoins du système électrique, tout en intégrant progressivement les énergies renouvelables au marché.

■ L'émergence de signaux de prix de long terme est indispensable aux investisseurs pour garantir la sécurité d'approvisionnement

Au cours des dix dernières années, les prix de gros de l'électricité ont diminué de manière drastique sous l'effet de plusieurs facteurs : baisse de la demande due à la crise économique et aux politiques publiques en faveur de l'efficacité énergétique, développement « hors marché » de nouvelles capacités de production bas-carbone à coûts variables faibles, prix des matières premières très bas et effondrement du prix du carbone. Ces prix de gros sont ainsi aujourd'hui bien en-deçà du niveau nécessaire pour le financement sur le long terme de nouvelles centrales, aussi bien conventionnelles que renouvelables.

Or, sans l'émergence rapide de signaux de prix de moyen terme qu'apportent les mécanismes de capacité, les acteurs continueront de fermer, ou de mettre sous cocon, des centrales qui peuvent pourtant s'avérer nécessaires pour la sécurité d'approvisionnement. Ils réduiront également leurs programmes d'investissements dans de nouveaux actifs de production et dans des solutions d'effacement (participation de la demande) ou de stockage. En mai dernier, 8 associations du secteur de l'électricité française, allemande, belge, britannique, irlandaise, italienne, portugaise et espagnole avaient alerté avec force la Commission européenne sur ces dangers.

A ce titre, le Clean Energy Package comporte notamment une reconnaissance légale de ces mécanismes, et l'ébauche d'un cadre européen. Cependant, il ne résout pas, voir aggrave, l'absence de signaux de prix de moyen et de long terme en faveur de l'investissement.

En premier lieu, la Commission Européenne conditionne la mise en œuvre des mécanismes de capacité au seul résultat d'une étude d'adéquation des capacités réalisée par ENTSO-E. Cette proposition entre pourtant en contradiction avec les conclusions de son propre « Rapport sectoriel sur la mise en œuvre des mécanismes de capacité en Europe », qui reconnaît, dans les cas anglais et français notamment, la validité des études d'adéquation menées par National Grid et RTE, qui intègrent la dimension régionale. Ce même rapport souligne d'ailleurs le besoin d'améliorer la méthodologie des études d'adéquation menées au niveau européen, avant que celles-ci ne puissent être considérées comme suffisamment robustes. L'UFE soutient une harmonisation progressive des outils qui permettent de mieux comprendre les besoins en termes d'adéquation des capacités aux niveaux régional et européen, mais souligne que la responsabilité de la sécurité d'approvisionnement relève, in fine, des Etats Membres, qui doivent pouvoir évaluer le besoin de mécanismes de capacité en se fondant à la fois sur des études d'adéquation conduites à l'échelle régionale et sur une appréciation plus fine, réalisée à la maille nationale.

Au-delà des doutes exprimés sur la valeur ajoutée d'une telle approche, le modèle de « stop and go » proposé par la Commission risque en outre de renforcer l'incertitude qui pèse sur les acteurs de marché, et de compromettre le déclenchement d'investissements nécessaires à la sécurité d'approvisionnement.

Enfin, l'UFE rappelle que tous les mécanismes de capacité, qu'il s'agisse de marchés ou de réserves stratégiques, doivent être soumis aux mêmes exigences réglementaires, notamment en matière de participation transfrontalière.

■ Valoriser la flexibilité sur les marchés nécessite le développement d'offres et de services innovants

L'UFE soutient la volonté de la Commission européenne d'offrir un large choix aux consommateurs, mais considère que les dispositions proposées ne vont pas nécessairement dans le sens de l'objectif affiché.

Ainsi, les offres de tarification dynamique et la valorisation explicite des effacements sont deux moyens complémentaires de valoriser la flexibilité. Cependant, pour répondre de manière innovante aux besoins de chaque consommateur, les fournisseurs doivent rester libres de proposer ou non des offres de tarification dynamique.

Le cadre proposé pour les effacements doit également être revu, pour assurer que les agrégateurs soient responsables de leur équilibrage au même titre que tous les acteurs du système électrique. Un agrégateur doit pour cela compenser les dépenses de production ou d'acquisition d'énergie engagées par les fournisseurs des clients qui s'effacent. Au-delà du flou qui découle de ses propositions sur le modèle d'intégration des agrégateurs et la valorisation de leurs actions sur le marché, la Commission européenne introduit paradoxalement une insécurité juridique de nature à freiner l'essor de ces nouveaux services.



LA NÉCESSITÉ D'UN PARTAGE DE RESPONSABILITÉS MIEUX ÉQUILIBRÉ ENTRE LES NIVEAUX LOCAUX, RÉGIONAUX ET EUROPÉEN

Avec des marchés de l'énergie de plus en plus intégrés, le renforcement du dialogue et de la coopération au niveau régional est crucial pour la sécurité d'approvisionnement en Europe. L'Union Française de l'Electricité insiste cependant sur la nécessité d'une approche par paliers, avec une articulation claire et efficace des échelons de gouvernance locale, nationale, régionale et européenne, dans le respect du principe de subsidiarité. Tout transfert de compétence d'un échelon à l'autre doit ainsi faire l'objet d'une analyse coûts-bénéfices approfondie, pour s'assurer que les bénéfices pour le consommateur européen soient supérieurs aux coûts de mise en œuvre et de transition.

Dans cette perspective, le projet de la Commission nécessite d'être rééquilibré. Si la création d'une « EU DSO entity » qui associe les distributeurs à la gouvernance européenne est une avancée significative, les autres aspects de la gouvernance nécessitent d'être fortement améliorés.

En ce qui concerne les « Centres opérationnels régionaux », l'UFE regrette une distinction insuffisante entre les missions analytiques d'une part, et opérationnelles, d'autre part, qui pourraient être déléguées à ces entités. Le transfert de certaines tâches analytiques peut être justifié pour la bonne intégration du marché intérieur de l'énergie au niveau régional : notons d'ailleurs que l'essentiel de ces fonctions analytiques font partie intégrante des services proposés, aujourd'hui, par les Centres de Coordination en matière de Sécurité (RSCI). Ce modèle, développé à l'origine à l'initiative des GRT européens, fait désormais l'objet d'un règlement européen, établissant les « orientations communes en matière d'exploitation des réseaux de transport ». En vertu de ce règlement, et dès 2019, les fonctions analytiques clefs seront entièrement couvertes par ces entités régionales.

Concernant la possibilité de déléguer certaines fonctions opérationnelles, les Centres opérationnels régionaux doivent pouvoir proposer des services d'expertise et de conseil, mais ne doivent pas entrer en contradiction avec la capacité des GRT à maîtriser l'équilibre du système au plus proche du temps réel. En effet, en matière de sécurité d'approvisionnement, il est crucial de ne pas dissocier la décision opérationnelle de la responsabilité, qui doivent rester les prérogatives des gestionnaires de réseau de transport. En lieu et place d'un cadre trop contraignant et systématique, l'UFE conseille donc dans un premier temps de s'inspirer et de soutenir les nombreuses réussites en matière de coopération volontaire entre gestionnaires de réseaux de transport, qui puisent aussi leur efficacité dans la flexibilité et l'agilité de leur structure.

Ceci est d'autant plus vrai alors que nous sommes dans une phase transitoire d'apprentissage d'un système énergétique plus variable et décentralisé, phase dans laquelle les réseaux de transport et de distribution occupent un rôle central pour garantir la stabilité du système électrique, au bénéfice du consommateur européen.

De même, si la volonté de la Commission de favoriser la transparence et la coopération régionale en matière de projets d'interconnexion est louable, ses propositions en matière d'utilisation des rentes de congestion se révèlent contre-productives. Imposer le placement des rentes de congestion sur un compte d'attente spécifique priverait en effet les consommateurs des bénéfices issus des investissements qu'ils ont financés via les tarifs de réseau, et risquerait d'empêcher le développement de nouvelles interconnexions. (Ou pire, d'inciter au développement d'interconnexions dont les bénéfices seraient inférieurs aux coûts, au risque de peser sur la facture des consommateurs européens). L'UFE considère que les modalités de décision et de financement en matière de projets d'interconnexion devraient plutôt être traitées de manière cohérente dans le cadre de la révision du « Paquet Infrastructures ».

Enfin, l'Agence de coordination des régulateurs européens de l'énergie (ACER) doit, elle aussi, s'inscrire dans cette gouvernance équilibrée entre échelons nationaux et européen, en favorisant une coopération accrue des régulateurs nationaux, afin de construire une vision cohérente et intégrée du cadre réglementaire européen, et créer les conditions d'une régulation accompagnant la transition énergétique.



www.ufe-electricite.fr

@ufelectricite



PARIS :
 3, rue du 4 septembre
 75002 Paris
 +33 (0)1 58 56 69 00



BRUXELLES :
 14b rue de la science
 1000 Bruxelles
 +32 (0)2 503 24 09

