Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

Objet : Réponse des autorités française à la consultation de la Commission européenne sur les mécanismes de capacité et le marché intérieur de l'énergie

Les autorités françaises soutiennent le développement et l'intégration d'un marché intérieur de l'énergie compétitif, contribuant à la sécurité du système électrique européen. Plusieurs Etats membres sont confrontés, à court ou moyen terme, à un risque de déficit de capacité, en particulier lors de la pointe de consommation. Il est essentiel qu'ils puissent prendre les mesures nécessaires afin de garantir leur sécurité énergétique et de réduire ce risque, par exemple en mettant en place des mécanismes de capacité. Ces dispositifs doivent bien sûr rester compatibles avec le marché intérieur de l'énergie. Les réponses des autorités françaises aux questions posées dans la consultation sont les suivantes :

(1) Do you consider that the current market prices prevent investments in needed generation capacity?

La France soutient l'intégration du marché intérieur de l'électricité, qui contribue dans une large mesure à la sécurité d'approvisionnement, grâce à la mutualisation et à l'optimisation des capacités de production et d'effacement des Etats membres. Il permet également de fournir une électricité au meilleur prix et contribue ainsi à la compétitivité des pays européens.

Plusieurs Etats membres sont toutefois confrontés à un risque de déficit de capacité dans les années à venir. En France, le gestionnaire de réseau de transport estime au travers de son exercice sur l'équilibre offre-demande qu'un manque de capacités apparaîtra dès 2016. Plusieurs pays constatent en effet que le seul prix de gros de l'électricité n'apporte pas une rémunération suffisante pour assurer la pérennité des installations de pointe existantes, ni pour déclencher de nouveaux investissements, qu'il s'agisse de production ou d'effacement de consommation. Ainsi certains projets de centrales combinées gaz ont été abandonnés en France (notamment à Hornaing), d'autres rencontrent des difficultés économiques. Par ailleurs, le potentiel des effacements de consommation reste sous-exploité et a tendance à s'éroder. Ainsi à moyen terme, des tensions sont amenées à apparaître sur le réseau dans différents Etats membres, pour des raisons qui peuvent être très spécifiques à chaque État.

(2) Do you consider that support (e.g. direct financial support, priority dispatch or special network fees) for specific energy sources (renewables, coal, nuclear) undermines investments needed to ensure generation adequacy? If yes, how and to what extent?

Les dispositifs de soutien à certaines formes d'énergie peuvent avoir des impacts sur les marchés de l'électricité. Les aides proportionnelles à l'électricité produite modifient par exemple l'ordre de mérite. L'accès prioritaire au réseau de certaines installations réduit quant à lui les durées de fonctionnement des autres moyens de production. L'effet de ces dispositifs de soutien est variable suivant les pays car ils concernent une part plus ou moins importante de l'électricité produite. Les conséquences risquent cependant de s'accentuer dans les prochaines années avec le développement des sources d'énergie intermittentes. Une réflexion sur les modes de soutien les moins distorsifs pourrait être utile à l'avenir.

(3) Do you consider that work on the establishment of cross-border day ahead, intraday and balancing markets will contribute to ensuring security of supply? Within what timeframe do you see this happening?

Le développement des interconnexions et le couplage des marchés de l'énergie permettront une meilleure mutualisation et optimisation des capacités de production et d'effacement, en permettant en temps réel de diriger les flux d'électricité vers les zones de tensions sur l'équilibre offre-demande. Ils contribuent à réduire le risque pesant sur la sécurité d'approvisionnement, sans pour autant le faire disparaître, comme on

le constate aujourd'hui. Cela s'explique notamment par des raisons économiques, car les interconnexions ne sont pas dimensionnées sur des évènements extrêmes et peuvent donc être saturées dans les périodes de forte tension.

(4) What additional steps, if any, should be taken at European level to ensure that internal market rules fully contribute to ensuring generation adequacy and security of supply?

Les Etats membres sont pleinement responsables de leur sécurité d'approvisionnements. Toutefois, compte tenu de la similitude des défis qu'ils rencontrent, il serait utile de renforcer le partage d'expériences. A cet égard, la France se félicite de la mise en place de *l'Electricity Coordination Group*. L'architecture de marché doit évoluer pour mieux intégrer les énergies renouvelables, notamment intermittentes, et donner une valeur au lissage, au stockage et à l'effacement. Assurer la sécurité du système électrique représente une problématique structurelle et nécessitera de disposer d'une régulation en puissance à côté de la régulation en énergie.

(5) What additional steps could Member States take to support the effectiveness of the internal market in delivering generation adequacy?

L'intégration des énergies renouvelables dans le marché intérieur constituera un enjeu important dans les prochaines années, comme l'ont souligné les conclusions du Conseil Energie de décembre 2012.

(6) How should public authorities reflect the preferences of consumers in relation to security of supply? How can they reflect preferences for lower standards on the part of some consumers?

A court terme, il n'est techniquement pas possible de garantir des exigences de sécurité d'approvisionnement différentes en fonction des consommateurs[1]. L'exigence de sécurité d'approvisionnement doit donc être définie au niveau de chaque Etat membre. A moyen terme, le développement des réseaux intelligents pourrait permettre de préciser plus finement les exigences de sécurité d'approvisionnement par consommateur.

(7) Do you consider that there is a need for review of how generation adequacy assessments are carried out in the internal market? In particular, is there a need for more in depth generation adequacy reviews at:
a. National level
b. Regional Level
c. European Level
(8) Looking forward, is the generation adequacy outlook produced by ENTSO-E sufficiently detailed? In particular,
a. Is there a need for a regional or European assessment of the availability of flexible capacity?
b. Are there other areas where this generation adequacy assessment should be made more detailed?

L'analyse prospective d'équilibre offre/demande est un outil indispensable pour garantir la sécurité d'approvisionnement à l'échelle de l'Union. Le 3ème paquet, et notamment le règlement 714/2009/CE, demande à ENTSO-E d'élaborer tous les deux ans des anticipations à horizon 5 à 15 ans de l'équilibre offre/demande en Europe. Cet outil contribue d'ores et déjà à l'amélioration de la gestion du système électrique européen. Cet outil est encore récent et des marges de progrès existent notamment dans la cohérence des prévisions réalisées aux différentes échelles (nationale, régionale et nationale). Il pourrait notamment être utile de renforcer la cohérence à l'échelle régionale des différentes méthodes d'analyse et des scénarios produits au niveau national, souvent interdépendants. Ces analyses régionales viendraient ensuite alimenter un exercice réalisé à l'échelle de l'Union.

Disposer de meilleures prévisions permettrait d'améliorer la transparence des marchés en donnant à l'ensemble des acteurs de la visibilité sur l'évolution du marché. Par ailleurs, des exercices de programmation élaborés directement par les Etats membres, permettraient d'améliorer la précision des études d'adéquation menée par l'ENTSO-E, aujourd'hui fondée sur les seules analyses des gestionnaires de réseau.

[1] Sauf cas particulier de certains gros consommateurs qui bénéficient d'un contrat d'interruptibilité.

(9) Do you consider the Electricity Security of Supply Directive to be adequate? If it should be revised, on which points?

Les dispositions de la directive du 19 janvier 2006 relative à la sécurité d'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures ont été largement reprises et enrichie par le 3ème paquet, et notamment le règlement 714/2009/CE. Ce dernier prévoit en particulier l'élaboration de codes de réseaux visant à harmoniser les règles de fonctionnement des gestionnaires de réseaux au niveau de l'Union. Ces codes, via notamment la fixation de prescriptions techniques en matière de raccordement, de gestion opérationnelle des réserves et des dispositifs d'ajustement, ou des mesures en cas d'incident, devront permettre une amélioration de la sécurité d'approvisionnement au niveau de l'Europe dans son ensemble tout en tenant compte des contraintes nouvelles qui s'appliquent au système électrique, et notamment l'intégration d'un volume de plus en plus important d'énergie intermittente.

Il apparaît préférable de privilégier l'élaboration rapide de ces codes et achever ainsi la mise en œuvre des dispositions du 3ème paquet avant d'envisager des mesures nouvelles au travers de la refonte de cette directive.

(10) Would you support the introduction of mandatory risk assessments or generation adequacy plans at national and regional level similar to those required under the Gas Security of Supply Regulation?

Il est souhaitable que tous les pays européens interconnectés réalisent des études d'équilibre offre/demande comprenant des analyses de risque, afin de prévenir des déséquilibres régionaux ou nationaux difficilement soutenables. En France le bilan prévisionnel de RTE réactualisé tous les deux ans offre une vision moyen et long terme de l'équilibre offre-demande selon une méthodologie intégrant des évaluations du risque.

(11) Should generation adequacy standards be harmonised across the EU? What should be that standard or how could it be developed taking into account potentially diverging preference regarding security of supply?

Chaque Etat membre est confronté à des situations qui lui sont propres et doit donc garder l'initiative de fixer son propre niveau d'exigence. Pour garantir la cohérence des études nationales, l'ENTSO-E pourrait travailler sur une boîte à outils commune. L'introduction de standards minimums communs pourrait être envisagée.

(12) Do you consider that capacity mechanisms should be introduced only if and when steps to improve market functioning are clearly insufficient?

La problématique de sécurité d'approvisionnement a deux facettes : il y a d'une part une préoccupation d'équilibre offre/demande en volume et d'autre part une problématique de réactivité du système électrique aux variations rapides et peu prévisibles de la consommation ou de la production (énergies intermittentes). Tous les pays seront confrontés à ces deux difficultés, à court ou moyen terme.

Comme expliqué à la question 1, le marché de l'électricité contribue à la sécurité d'approvisionnement, mais à l'heure actuelle, un risque d'inadéquation offre-demande en puissance existe pour les prochaines années.

Au regard des échéances, les Etats membres doivent pouvoir prendre des mesures dès aujourd'hui pour sécuriser leur approvisionnement. Les mécanismes de capacité peuvent compléter efficacement les marchés pour garantir cette sécurité d'approvisionnement. Ils visent à assurer une régulation en puissance. Bien construits, ils sont sans impact sur les marchés de l'énergie (cf. question 15).

(13) Under what circumstances would you consider market functioning to be insufficient:
a. to ensure that new flexible resources are delivered?
b. to ensure sufficient capacity is available to meet demand on the system at times of highest system stress?

Le bilan prévisionnel du gestionnaire de réseau de transport d'électricité est un bon indicateur du risque de déséquilibre offre-demande. D'autres indices peuvent confirmer ce diagnostic, par exemple l'arrêt de projets ou la mise sous cocon de tranches existantes. C'est sur de tels signaux, et sur une concertation approfondie de l'ensemble des acteurs, qui a montré un assez large consensus autour de la nécessité d'une

intervention publique sur le marché, que la France s'est appuyée pour mettre en place un mécanisme de capacité.
Une certaine marge de manœuvre doit être laissée aux États membres dans l'appréciation des défaillances de marché, et les critères pour les évaluer se doivent d'être suffisamment souples. S'il existe en général un faisceau d'indices, on ne peut jamais être sûr à 100% de la nécessité d'une intervention avant qu'une défaillance n'ait effectivement eu lieu.

(14) In relation to strategic reserves:
a. Do you consider that the introduction of a strategic reserve can support the transition from a fossil fuel based electricity system or during a nuclear phase out?
b. What risks, if any, to effective competition and the functioning of the internal market do you consider being associated with the introduction of strategic reserves?

Pour être efficaces, les dispositifs de soutien doivent limiter leur impact sur le fonctionnement des marchés de l'électricité. Certains mécanismes à l'instar des réserves stratégiques, s'ils sont mal conçus, peuvent faire courir le risque de modifier l'ordre de mérite sur les marchés de l'énergie au moment de leur activation discrétionnaire par les gestionnaires de réseau de transport. Il est également important de veiller à ce que des solutions reposant sur des réserves stratégiques ne conduisent pas à des situations de surcapacité durable, ce qui pourrait occasionner des surcoûts au détriment du consommateur final.

(15) In relation to capacity markets and/or payments:
a. Which models of capacity market and /or payments do you consider to be most and least distortionary and most compatible with the effective competition and the functioning of the internal market, and why?
b. Which models of capacity market and /or payments do you consider to be most compatible with ensuring flexibility in a low carbon electricity system?
c. Are there any models of capacity mechanism the introduction of which would be irreversible, or reversible only with great difficulty?

Comme la Commission, nous considérons que les mécanismes de capacité doivent répondre de manière efficiente au manque constaté de capacité de production, afin de garantir un prix compétitif de l'électricité en Europe.

La France a fait le choix d'un mécanisme d'obligation de capacité pesant sur les fournisseurs d'électricité : les fournisseurs doivent disposer d'un montant de garanties de capacité calculé en fonction de la consommation à la pointe de leurs clients ; les exploitants de capacité (de production comme d'effacement), quant à eux, doivent faire certifier leurs capacités auprès du gestionnaire du réseau de transport, et s'engager sur une disponibilité prévisionnelle sur une période donnée. La confrontation de l'offre et de la demande permet de faire émerger un prix de la capacité, et ainsi de donner une valeur à la réduction de consommation et à la disponibilité des installations de production en période de pointe.

Cette solution est apparue à la suite de la concertation organisée comme la plus efficiente, permettant de garantir un prix compétitif pour les consommateurs finaux. Le mécanisme de capacité rémunère en effet les producteurs d'énergie ou les agrégateurs d'effacement au juste prix indispensable au maintien en disponibilité ou au développement des moyens de production ou d'effacement nécessaires pour assurer la sécurité du système électrique en puissance. Cette rémunération n'est pas fournie par le marché actuel de l'électricité, comme l'a montré l'érosion des capacités d'effacement au cours des dernières années en France. Le choix d'un marché permet ainsi aux solutions les plus efficientes d'émerger, sans à-priori technologique.

A la différence des mécanismes d'enchères, le marché de capacité permet d'internaliser immédiatement tout gain d'efficacité réalisé par les acteurs dans la construction des moyens de production, ainsi que toute évolution des conditions sur le marché de l'énergie. C'est donc une solution flexible pour répondre précisément au besoin de capacités manquantes, toute situation de surcapacité pesant inévitablement sur le consommateur final.

Le choix fait par la France est celui d'un mécanisme « décentralisé » dans lequel l'obligation porte sur les fournisseurs. En effet le système décentralisé permet de limiter l'intervention de l'État sur le marché et incite les fournisseurs à améliorer leurs prévisions. Aucun montant de capacité en MW n'est fixé par l'administration en amont de l'année de livraison des capacités, ce qui limite le risque de surcapacité. Ce mécanisme n'implique aucune subvention publique, les fournisseurs d'énergie finançant eux mêmes le dispositif par l'achat de garanties de capacité via un mécanisme de marché. Enfin ce choix doit permettre de favoriser le développement de l'effacement, alors que les consultations suggèrent que les effacements

auraient par ailleurs eû du mal à s'insérer dans un système d'enchères où les opérateurs doivent prendre des engagements 3 ou 4 ans à l'avance.

Les mécanismes de capacité doivent être technologiquement neutres. De plus, aucune discrimination ne devrait être établie dans le soutien aux capacités de production. Ainsi, les capacités de production et les capacités d'effacement devraient être soutenues à hauteur de leur contribution réelle à la sécurité d'approvisionnement, permettant d'apporter une rémunération complémentaire potentielle à ces deux types de capacité sans introduire de distorsions dans les signaux à l'investissement.

Les mécanismes de capacité doivent de plus veiller à ne pas introduire de distorsion de concurrence en faveur d'un, ou d'un type d'opérateurs. Pour garantir la cohérence globale du mécanisme, leur fonctionnement doit être transparent et surveillé par le régulateur national, notamment en ce qui concerne les transactions au sein d'une entreprise intégrée.

Les mécanismes de capacité ne doivent pas aboutir à des situations de surcapacité au niveau européen, chaque Etat membre visant une situation d'autosuffisance. Les mécanismes de capacité se doivent donc de prendre en compte la contribution des interconnexions à la sécurité d'approvisionnement. En France, la contribution statistique des pays voisins à l'équilibre offre-demande national vient en déduction des obligations des fournisseurs, afin de ne pas perturber les échanges transfrontaliers d'électricité. Compte tenu du couplage des marchés de l'énergie, il serait par ailleurs impossible de s'assurer qu'une capacité donnée contribue spécifiquement à l'alimentation électrique d'une zone restreinte du marché couplé.

Les mécanismes de capacité répondent à une problématique avérée des prochaines années, dont rien ne permet de prévoir l'évolution à plus long terme. Les mécanismes de capacité doivent donc rester flexibles, et leur effet doit être proportionné, c'est-à-dire que lorsque le risque pesant sur la sécurité d'approvisionnement cesse, les effets du mécanisme cessent également. Le dispositif français repose sur un mécanisme de marché : le prix des capacités va donc décroître à mesure que le risque va diminuer.

Assurer la sécurité du système électrique en puissance représente néanmoins une problématique structurelle. A moyen-terme, du fait de la gestion des fortes variations provoquées par les moyens de production intermittents, il sera indispensable de disposer d'une régulation en puissance à côté de la régulation en énergie.

(16) Which models of capacity mechanisms do you consider to have the least impact on costs for final consumers?

Les problématiques peuvent être très différentes d'un pays à l'autre. Dans le cas français, la création d'un mécanisme d'échange des capacités, est apparue comme la meilleure solution pour permettre la réalisation des investissements nécessaires au meilleur coût. Par ailleurs, un mécanisme « décentralisé » dans lequel l'obligation porte sur les fournisseurs a été préféré à un système d'enchères.

(17) To what extent do you consider capacity mechanisms could build on balancing market regimes to encourage flexibility in all its forms?

Les mécanismes d'ajustement peuvent encourager le développement de toutes formes de flexibilité. Ainsi, en France des initiatives sont prises afin d'inclure les capacités d'effacement dans ces mécanismes.

Toutefois, si l'objectif des mécanismes d'ajustement est de répondre à un déséquilibre entre l'offre et la demande à court terme, ces mécanismes ne sont pas en mesure de générer des signaux économiques de long terme capables d'assurer la sécurité d'approvisionnement.

Dissocier les mécanismes de capacité des mécanismes d'ajustement permet par ailleurs de limiter leur impact sur le marché de l'énergie

(18) Should the Commission set out to provide the blueprint for an EU-wide capacity mechanism?

Chaque Etat membre est confronté à un contexte énergétique et institutionnel et à des enjeux de sécurité d'approvisionnement très différents, qui peuvent nécessiter des conceptions de mécanismes de capacité différentes répondant aux enjeux de sécurité d'approvisionnement qui lui sont spécifiques. Ainsi, la France est principalement confrontée à une situation de forte évolution de la pointe de demande d'électricité, étant donnée la forte thermo-sensibilité de sa consommation. Elle peut s'appuyer sur un gestionnaire de réseau de transport (RTE) unique et reconnu, ainsi que sur un régulateur (la CRE) aux compétences larges, doté d'une capacité de supervision forte, complémentaire d'un mécanisme décentralisé.

D'autres Etats membres à l'inverse peuvent être confrontés à des problèmes d'intermittence de leur parc de production et à un cadre institutionnel différent. Il est ainsi nécessaire que chaque Etat Membre puisse développer à court terme un mécanisme répondant à ces enjeux spécifiques en termes de sécurité d'approvisionnement. La mise en place de tels mécanismes nécessite d'ailleurs une concertation étroite avec l'ensemble des acteurs, et ils doivent être soigneusement affinés pour répondre aux enjeux spécifiques nationaux.

Ils ne sauraient donc reposer sur un modèle unique.

En revanche, la coopération entre États membres sur la mise en place de mécanismes de soutien à la production d'électricité est nécessaire pour bénéficier des expériences de chacun. Par ailleurs, l'exemple du développement de mécanismes de capacités zonaux aux Etats-Unis montre qu'il est possible de connecter plusieurs marchés de capacité afin de faire émerger des prix de la capacité représentant les contraintes zonales pesant sur la sécurité d'approvisionnement.

(19) Do you consider that the European Commission should develop detailed criteria to assess the compatibility of capacity mechanisms with the internal energy market?

Les dispositifs éventuellement mis en place par les Etats membres pour faire face à leurs problèmes de sécurité d'approvisionnement doivent être compatibles avec le marché intérieur de l'énergie et ne pas induire d'interférence avec ce marché de l'énergie.

Le développement des mécanismes de capacité est nécessairement différencié d'un pays à l'autre car les contextes sont différents et donc les priorités aussi. Dans chaque pays, les mises en œuvre sont récentes ou en cours. Il est toutefois utile et légitime que la Commission européenne suive de près l'impact des choix des Etats membres sur le marché intérieur. Il semble prématuré à ce stade de définir des critères détaillés de compatibilité avec le marché intérieur. Les critères pourront être fixés a posteriori en fonction du retour d'expérience des initiatives nationales. En revanche, des grands principes pourraient être esquissés, comme ceux figurant dans la réponse à la question 15.

(20) Do you consider the detailed criteria set out above to be appropriate?
a. Should any criteria be added to this list?
b. Which, if any, criteria should be given most weight?

Comme indiqué précédemment, l'élaboration de ce type de critères détaillés semble prématurée, au stade actuel du développement des mécanismes de capacité, et compte tenu de l'absence de retour d'expérience.

Par ailleurs, l'élaboration d'une telle liste devrait prendre en compte la grande diversité des mécanismes existants et envisageables. Certains des critères figurant dans le document de consultation semblent trop précis pour pouvoir être généralisés à tous les mécanismes qui pourraient être développés. C'est le cas par exemple du critère n°6a, qui fait référence à des appels d'offres, et ne semble pas très adapté au cas particulier des *marchés* de capacité, mais aussi du critère n°9 sur la répartition des coûts (la problématique peut être très différente selon la conception du mécanisme).

D'autres critères correspondent à des objectifs de moyen terme, mais ne semblent pas pouvoir trouver une traduction technique appropriée à court terme (critère n°4, par exemple). Ainsi, la concertation réalisée en France a conduit dans un premier temps, pour des raisons de faisabilité technique, à une prise en compte implicite des capacités à l'étranger (la contribution statistique des interconnexions est décomptée des obligations des fournisseurs en France), même si la prise en compte explicite de ces capacités, sur une base de réciprocité, reste envisageable à moyen terme.

S'agissant du critère n°3, il sera sans doute difficile de fixer ex ante la durée de vie d'un mécanisme de capacité. En revanche, il semble effectivement nécessaire de s'assurer qu'un mécanisme de capacité puisse être arrêté à partir du moment où il n'est plus nécessaire pour garantir l'équilibre offre-demande.

Enfin, les critères n°1 et 2 risquent d'être difficiles à évaluer. Si l'on peut rejoindre la Commission sur la nécessité, comme préalable à la mise en place d'un mécanisme de capacité, d'un diagnostic approfondi de la situation et des options envisageables, en revanche, l'appréciation du risque pour la sécurité d'approvisionnement, et de son caractère acceptable ou non au regard des critères que se fixe chaque pays, devrait rester du ressort de l'Etat membre.