

Réforme du dispositif de soutien aux filières sous obligation d'achat

Mars 2014

Le cri d'alarme du 10 septembre 2013 au Parlement européen des 9 « utilities » européennes illustre la gravité de la situation actuelle du système électrique: surcapacités en base, sous-capacité à la pointe. En outre, le coût croissant du dispositif actuellement en vigueur, financé par la CSPE dans des conditions peu soutenables, est de moins en moins bien accepté par les consommateurs.

Face à cette situation, la réforme du dispositif de soutien par les Obligations d'Achat (« OA ») est un enjeu majeur et urgent.

La présente note a pour objet de proposer un nouveau dispositif de soutien de ces filières, autour de 3 axes :

- La sélection des projets par appels d'offres ;
- Une subvention à la capacité en complément des rémunérations par les marchés ;
- Une gouvernance renforcée de la contribution subventionnant ces filières par un contrôle *ex-ante* du Parlement.

1. Préserver l'équilibre économique des contrats en cours :

Afin de ne pas déstabiliser l'équilibre économique des contrats en cours et nuire à la confiance des investisseurs, il convient de respecter le principe de non-rétroactivité de ce nouveau dispositif de soutien après son adoption. Les contrats d'OA déjà signés ne doivent ainsi pas être remis en cause.

Néanmoins, les producteurs sous OA devront avoir la possibilité de faire migrer leurs contrats vers le nouveau dispositif s'ils le souhaitent.

En outre, le principe légal¹ qui exclut expressément la possibilité de conclure un deuxième contrat d'OA à l'issue du contrat initial doit être respecté à l'avenir alors qu'il a pu être contourné² dernièrement sous condition de travaux majeurs à réaliser sur les installations.

¹ Cf. Article L314-2 du Code de l'énergie : « les installations bénéficiant de l'obligation d'achat au titre de l'article L. 121-27 ou de l'article L. 314-1 ne peuvent bénéficier qu'une seule fois d'un contrat d'obligation d'achat ».

² Cf. Arrêté du 14/12/2006 permettant aux cogénérateurs de P < 12 MW de bénéficier d'un 2^{ème} contrat d'OA à des conditions similaires au premier contrat sous condition d'un réinvestissement partiel. Cf. Arrêté du 10 août 2012 définissant le programme d'investissement des installations de production hydroélectrique prévu à l'article L. 314-2 du code de l'énergie.

2. Participation des filières soutenues à l'équilibre du réseau et responsabilisation des producteurs :

Dans le cadre de la transition énergétique qui fera l'objet d'une loi sur l'énergie en 2014, l'AFIEG considère nécessaire de réformer le dispositif des OA afin de permettre une intégration des nouveaux moyens de production d'électricité au système électrique, cohérente avec celle préexistante pour les moyens dits conventionnels d'ores et déjà valorisés sur le marché.

Tous les moyens de production devraient avoir l'obligation de participer à l'équilibre du réseau, à la prévision de la production, à la prise en charge des écarts, à la fourniture des services système et d'ajustement (participation au MA en étant interruptible). Pour les installations n'ayant pas les capacités techniques de le faire, cette obligation pourrait être assumée via un recours au marché secondaire des services système dont le design est actuellement en discussion.

L'AFIEG est favorable à l'introduction d'un marché de services système. Ainsi, les producteurs de ces filières subventionnées devraient effectuer leur choix de dispatching en tenant compte de l'état prévisionnel du réseau électrique et des marchés, ceci en respectant le principe de préséance économique permettant d'optimiser le coût global de l'électricité produite pour la collectivité.

3. Une subvention en complément de la rémunération sur les marchés :

L'AFIEG insiste pour que les producteurs d'énergie de filières soutenues valorisent leur production sur le marché de l'électricité et sur le futur marché de capacité, directement ou par l'intermédiaire d'agrégateurs. Pour les technologies dont le développement est jugé essentiel par les pouvoirs publics³ et qui nécessitent une aide à l'investissement, une subvention complémentaire à ces rémunérations de marché, leur serait accessible. Cette subvention correspond à une aide à la réalisation d'investissements nouveaux et ne concerne donc que des capacités nouvelles.

En outre, le nouveau dispositif de soutien prévoira la fin du statut d'acheteurs obligés pour EDF et les ELD. Il ouvre donc l'achat de l'énergie issue des filières soutenues à tous les acteurs du marché. L'exemple de la petite hydraulique sous autorisation montre qu'un transfert du mécanisme OA vers un mécanisme agrégateur marché est tout à fait possible.

Enfin, l'AFIEG estime que **toutes les technologies sont concernées par la réforme de l'OA** et doivent passer à une rémunération par les marchés de l'énergie et de la capacité. Le périmètre des technologies éligibles à la prime complémentaire à la rémunération par les marchés est définie par les pouvoirs publics au regard des choix de politique énergétique.

Il n'y a pas de distinction à faire en fonction de la taille des installations. Pour les résidentiels ou les petits producteurs qui n'ont pas accès au marché de l'énergie, l'émergence d'agrégateurs - qui pourraient être le fournisseur d'électricité/responsable d'équilibre ou une société tierce - permettrait de participer aux appels d'offres destinés à la « filière » production diffuse.

³ définies par exemple dans la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI)

Si nécessaire pour garantir aux plus petits producteurs la possibilité de valoriser leur production sur les marchés, un appel d'offres pour désigner un (ou des) acheteur(s) de dernier recours de l'énergie produite pourrait être défini.

4. Définition d'une subvention sous forme d'une prime préparant la transition vers le marché

L'AFIEG propose, pour les filières le justifiant, une subvention sous forme d'une prime définie *ex ante* (i.e. avant la mise en service), sans plafond ni plancher, octroyant une visibilité pour le producteur et une maîtrise des coûts induits par la subvention. Cette subvention devrait être fonction de la capacité installée (en MW) et non des quantités d'énergie produite par l'installation (MWh), car l'énergie produite serait déjà valorisée sur le marché de l'énergie. La subvention aurait pour objet principal de contribuer à la couverture des coûts fixes (investissements et coûts fixes d'exploitation) des installations ciblées.

NOTA BENE : l'AFIEG juge non pertinentes les solutions de type prime *ex-post* ou CFD (*Contract For Difference*), qui protègent les producteurs concernés du risque prix, alors qu'il est au contraire indispensable qu'ils l'assument.

Cette subvention devrait être dégressive dans le temps et versée pour une durée déterminée par les pouvoirs publics d'une dizaine d'années maximum. Elle devra être non reconductible en application du principe légal de non reconduction inscrit dans le code de l'énergie (cf. point 1). La dégressivité des versements permettra d'éviter une évolution trop brutale de la rémunération des producteurs à l'échéance de la période de perception de la subvention, lorsque leurs revenus proviendront seulement de la valorisation sur les marchés de l'énergie et de la capacité.

NOTA BENE : A l'instar du fond chaleur, on peut également imaginer que la subvention (ou une partie de la subvention) soit versée en une fois à la mise en service, ce qui permettrait de réduire le coût du capital du projet (la subvention devenant un fond propre non rémunéré de la société projet).

Le périmètre des moyens de production éligibles à cette subvention est défini par les pouvoirs publics au regard de la politique énergétique. Cette rémunération subventionnée est complémentaire aux rémunérations perçues par les producteurs soutenus sur les marchés de l'énergie et de la capacité.

L'AFIEG préconise l'adoption du nouveau dispositif (rémunération sur les marchés ou rémunérations sur les marchés associées à une prime complémentaires pour les technologies qui nécessitent encore une aide à l'investissement) **par voie législative** dans le cadre de la loi de programmation sur la transition énergétique **dès 2014**, pour une mise en œuvre en 2016, simultanément au démarrage du mécanisme de capacité.

5. Maintenir une traçabilité de l'électricité d'origine renouvelable

Concernant les garanties d'origine (« GO »), l'AFIEG souhaite qu'elles continuent à être utilisées pour prouver l'origine renouvelable de l'électricité. En l'état actuel de la réglementation française, les GO (transférées à l'acheteur dans le cadre des contrats d'OA) ne donnent pas lieu à une rémunération

complémentaire des producteurs des filières soutenues. Il est souhaitable que soient encouragées les initiatives européennes en faveur d'un marché commun de GO efficace, incluant la Suisse et la Norvège, de manière à favoriser la liquidité de ce futur marché.

6. Elaborer un financement soutenable de ce nouveau dispositif de soutien dans la durée

L'AFIEG réaffirme son attachement à ce que la poursuite de l'objectif européen et national de développement des énergies renouvelables se fasse dans un souci de budget maîtrisé, et sans création artificielle de surcapacités.

Le modèle proposé par l'AFIEG consiste en un financement des projets à travers :

- * une levée de dette dont une partie est sécurisée par la subvention à la capacité et l'autre est établie en fonction du flux financier prévisionnel espéré grâce à la valorisation de la production sur les marchés,
- * une partie de la subvention à la capacité est versée suffisamment tôt dans le cycle de vie du projet pour être assimilable à un quasi fond propre,
- * des fonds propres investisseurs, qui complètent les sources précédemment citées.

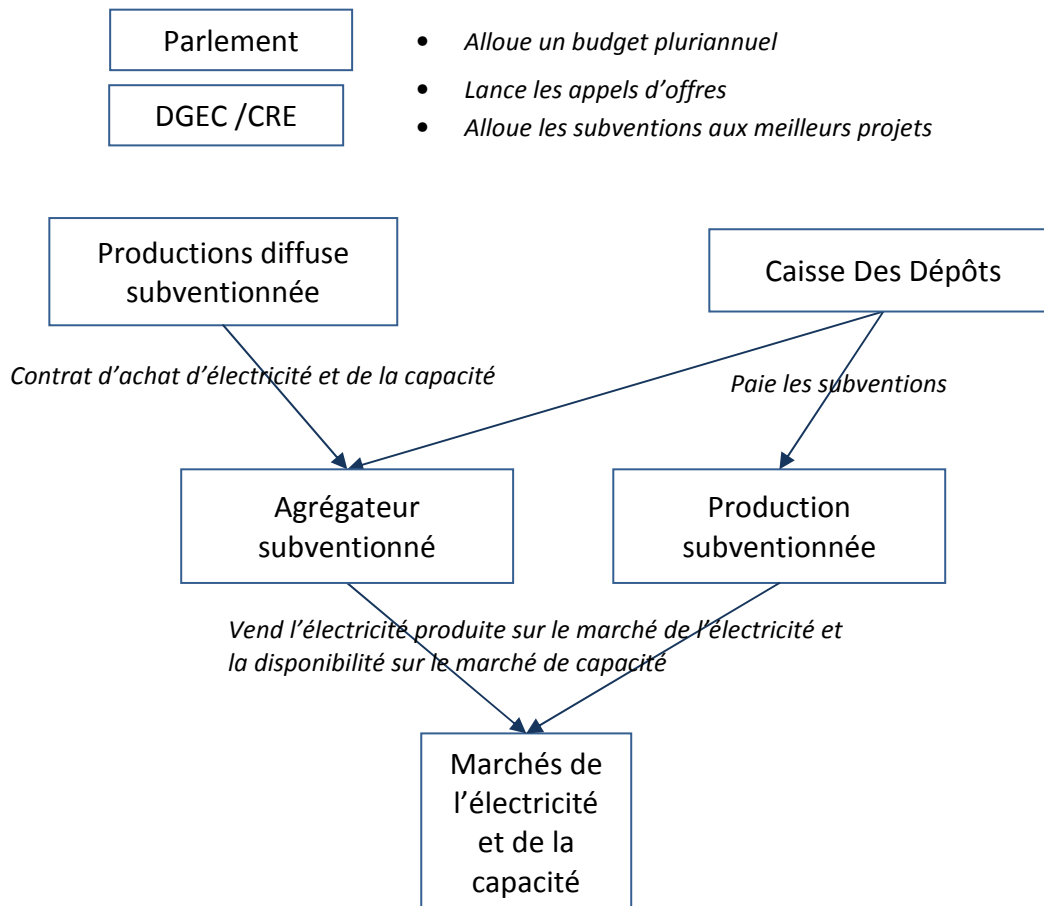
L'AFIEG recommande par ailleurs de définir des enveloppes pluriannuelles dédiées au dispositif de soutien au développement de certaines capacités nouvelles en cohérence avec la politique énergétique, proposées par le gouvernement et votées par le Parlement dans les Lois de Finances. Ces enveloppes doivent être définies en tenant compte de l'impact sur le consommateur final pour les années à venir, ceci en s'appuyant sur l'analyse d'une trajectoire sur 20 ans d'évolution de la contribution et son impact sur le consommateur français à cet horizon

En d'autres termes, le Parlement ne doit plus, comme aujourd'hui, valider la CSPE effectivement payée par le consommateur l'année N+1, mais participer à la définition des engagements de long terme pris par le pouvoir exécutif, et qui vont impacter la facture du consommateur français pendant 10 à 20 ans.

Afin d'améliorer la soutenabilité du dispositif et de mieux servir aux objectifs de réduction des émissions de CO₂, le financement de ce mécanisme de soutien pourrait reposer sur une assiette large, intégrant toutes les consommations d'énergie (électricité, gaz, fioul, pétrole, etc.).

Le financement serait ainsi assuré à travers une Contribution Nationale à la Transition Energétique (CNTE) dont les charges seront bien moins importantes que la CSPE à laquelle elle se substituerait.

Toutefois, afin de ne pas doublement taxer l'électricité et l'énergie primaire utilisée pour produire de l'électricité, les volumes d'énergies fossiles utilisés pour produire de l'électricité ne seraient pas taxés. De même, des dispositions spécifiques pourraient être introduites pour les consommateurs électro-intensifs et gazo-intensifs afin de soutenir la compétitivité de l'industrie.



Pour les résidentiels ou les petits producteurs qui n'ont pas accès au marché de l'énergie, l'émergence d'agrégateurs - qui pourraient être le fournisseur d'électricité/responsable d'équilibre ou une société tierce - permettrait de participer aux appels d'offres destinés à la « filière » production diffuse.

Ce schéma a la vertu de redonner à chacun des 3 acteurs : 1- Parlement, 2- pouvoir exécutif / régulateur, et 3- fournisseurs / agrégateurs / producteurs en concurrence un rôle clair dans le déploiement de la politique énergétique, avec des conséquences financières pour le consommateur bien maîtrisées.

L'AFIEG a établi, à l'aide du cabinet Mercury Consult, une analyse financière qui a permis de vérifier et le caractère soutenable du dispositif proposé.

7. Maîtriser le volume de nouvelles capacités de production subventionnées

Afin de permettre l'adéquation de la capacité installée avec la demande d'électricité (énergie et puissance) et la maîtrise de l'enveloppe budgétaire consacrée aux filières soutenues, l'AFIEG propose un dispositif reposant sur des appels d'offres réguliers, destinés aux professionnels des filières

concernées, permettant de sélectionner les projets demandant la subvention la plus faible et donc de maximiser le volume de capacités développées à enveloppe constante.

Ces appels d'offres, pilotés par la DGEC ou la CRE, seraient lancés tous les six mois afin de permettre un développement régulier des filières industrielles. Le volume de capacité alloué à chaque appel d'offres devra respecter strictement, dans la durée, l'enveloppe budgétaire déterminée par le Parlement en loi de finances.

Ne pourraient participer à ces appels d'offres que les projets ayant déjà reçu l'ensemble des autorisations nécessaires et la PTF (Proposition Technique et Financière du gestionnaire de réseau) en vue du raccordement au réseau signée.

8. Articuler le mécanisme avec les objectifs européens

L'AFIEG réaffirme son attachement à ce que la poursuite de l'objectif européen et national de développement des énergies renouvelables se fasse **dans un souci de budget maîtrisé, et sans création artificielle de surcapacités.**

L'AFIEG souhaite en outre que ce nouveau dispositif soit établi dans un souci de sécurité juridique des dispositifs existants ou à venir jusqu'à leur extinction, de manière à respecter le cadre communautaire en matière d'aide d'Etat. L'AFIEG estime que la notification au titre des aides d'Etat de l'ensemble des tarifs d'obligation d'achat ou primes financées par la CNTE, quels qu'ils soient, est absolument impérative.⁴ Dès lors, toutes les obligations d'achat ou primes⁵, sont susceptibles d'être déclarées illégales puisqu'elles n'ont pas été préalablement notifiées à la Commission européenne. Les annonces récentes du Gouvernement à ce sujet sont insuffisantes et ne traitent pas de cette problématique de manière exhaustive puisqu'elles se bornent au cas éolien. L'AFIEG souhaite donc que le nouveau dispositif se conforme particulièrement aux quatre critères exposés par la Commission européenne le 5 novembre 2013 (« European Commission guidance for the design of renewables support schemes »)⁶.

⁴ En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que le mécanisme français de financement de l'obligation d'achat de l'énergie éolienne est une intervention de l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat (CJUE, 19 décembre 2012, Association Vent de Colère ! Fédération nationale e.a, aff. C-262/12). Par une décision du 15 mai 2012 (Association Vent de Colère ! Fédération nationale et autres, n° 324852), le Conseil d'Etat s'était déjà prononcé sur la qualification d'aide d'Etat, estimant que trois des quatre critères constitutifs d'une aide Etat étaient remplis en considérant (1) que l'achat à un prix supérieur à sa valeur de marché accordait un avantage aux producteurs d'énergie éolienne et que (2) cet avantage était susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres ainsi que (3) d'avoir une incidence sur la concurrence. L'arrêt du 19 décembre 2013 valide le quatrième critère en estimant que le mécanisme en cause constituait une intervention de l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat.

⁵ Tels que le dispositif prévu à l'article L. 314-1-1 du Code de l'énergie (créé par l'article 43 de la loi N°2013-619) ou la prime en faveur de l'effacement prévue à l'article L. 271-1 du Code de l'énergie

⁶ (1) Le concours financier doit être limité à ce qui est nécessaire et doit contribuer à rendre les sources d'énergie renouvelables compétitives. (2) À mesure qu'elles gagnent en maturité, les technologies doivent être progressivement exposées aux prix du marché et, en définitive, le soutien devra être totalement supprimé. Dans la pratique, cela implique de supprimer progressivement les tarifs de rachat au profit de primes et d'autres instruments de soutien qui encouragent les producteurs à s'adapter à l'évolution du marché. (3) Les gouvernements doivent éviter des modifications non annoncées ou rétroactives de leurs régimes. La confiance légitime des investisseurs quant à la rentabilité des investissements existants doit être respectée. (4) Les États membres doivent mieux coordonner leurs stratégies en matière d'énergies renouvelables afin de limiter les coûts pour les consommateurs en ce qui concerne les prix et la fiscalité de l'énergie.