Le 24 juillet 2017

CONTRIBUTION DU 20 JUILLET 2016 RELATIVE AU DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION PLURIANNUELLE POUR LES NOUVELLES CAPACITES

REPONSE D'ENGIE

Préambule

En introduction aux réponses formulées dans le document présent, voici les éléments fondamentaux qui ont guidés les différentes positions de ENGIE. Dans son rapport final sur l'enquête sectorielle, la Commission mentionne que le Mécanisme de Capacité dans sa version actuelle n'encourage pas les nouveaux investissements dans des moyens qui contribuent à garantir la sécurité d'approvisionnement à la pointe de consommation. En effet, la complexité du mécanisme, et l'absence d'un signal de prix suffisamment représentatif sur le long terme ne sont pas favorables à la prise de décision d'investir. L'ouverture du groupe de travail est une opportunité pour le système électrique français d'intégrer dans le Mécanisme de Capacité les contraintes spécifiques des nouveaux investissements dès 2019 pour la période de livraison [2020 ;2026]. Le modèle du complément de rémunération (« feed in premium ») sur 7 ans convient puisqu'il sécurise l'espérance des gains liés à la disponibilité de l'actif sur les premières années.

En revanche, le système d'enchère proposé par RTE fondé sur une courbe de demande administrée, éventuellement abattu par un coefficient, fonction du gain estimé pour la communauté, plafonné par le Prix de Référence Initial, introduit de l'incertitude et de l'arbitraire à un mécanisme déjà complexe et réduit l'intérêt du dispositif. ENGIE propose que RTE élabore, à partir de son expertise, le besoin de nouveaux moyens en volume. RTE sera amené naturellement à ne pas surestimer ce besoin (pour ne pas faire sortir arbitrairement des capacités existantes compétitives et nécessaires à la sécurité d'approvisionnement à la pointe), ni à le sous-estimer (afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement). Pour ENGIE, la détermination du besoin en nouvelles capacités , calculé par RTE, en accord avec la CRE, combinée aux critères environnementaux, est suffisant pour définir un système simple et transparent pour les nouveaux investissements. ENGIE est donc opposé à un besoin qui soit variable en fonction du prix.

Enfin ce dispositif de soutien aux nouveaux investissements devrait être financé par la CSPE, plutôt que par les acteurs obligés, comme pour les surcoûts résultant des politiques de soutien aux énergies renouvelables.

Question 1: Au vu du cadre imposé par la décision d'approbation de la Commission européenne, partagez-vous les objectifs principaux identifiés par RTE? Le dispositif devrait-il poursuivre d'autres objectifs que ceux mentionnés?

ENGIE partage les objectifs principaux identifiés par RTE. Le dispositif devrait aussi poursuivre l'objectif de simplicité afin de ne pas accroître la complexité du cadre réglementaire applicable, et de ne pas constituer une source de coût supplémentaire . En particulier, l'analyse de ses effets positifs et négatifs devra être réalisé.

Question 2: êtes-vous favorables à l'approche proposée? En particulier, l'examen de l'éligibilité filière par filière vous semble-t-il pertinent ou considérez-vous au contraire que cet examen doit être réalisé selon une approche site à site?

ENGIE est favorable à la définition de critères d'éligibilités. En particulier, les sites disposant déjà d'un mécanisme de soutien ne doivent pas être éligibles au dispositif.

ENGIE est en faveur d'une approche par site (plutôt que par filière) afin de permettre à tous les nouveaux investissements d'être potentiellement éligibles au nouveau dispositif. Il est essentiel que tous les moyens, qui pourront contribuer à la sécurité d'approvisionnement au moment de la pointe de consommation, soient éligibles sous réserve de respecter les critères environnementaux, et de ne pas bénéficier d'un système de soutien par ailleurs.

Ainsi ENGIE s'interroge sur la cible des nouvelles capacités éligibles à ce mécanisme. RTE précise que le dispositif ne sera pas ouvert aux capacités d'effacement. Les capacités d'effacement sont-elles des capacités situés sur des sites de soutirage dans une entité de certification (EDC) de type effacement au sens des règles du mécanisme de capacité ? L'ensemble des projets d'investissement sur des sites de soutirage qui consistent à offrir des capacités de réserve (primaire et secondaire) au gestionnaire de réseau de transport ou des capacités d'autoproduction et de stockage (ex : batteries) pourrait être exclu du mécanisme sans bénéficier pour autant d'aucun mécanisme de soutien. De plus, dans le cadre des capacités pouvant participer aux appels d'offre effacement, toutes les capacités qui ne seront pas retenues lors de l'appel d'offre ne seront pas éligibles non plus au nouveau dispositif, ce qui implique une discrimination qui,

- (i) d'une part, pénalise la liquidité du future dispositif, et à terme, les gains attendus de la réduction du coût pour les consommateurs,
- (ii) et, d'autre part, est contraire aux objectifs d'accompagnement de la transition énergétique, et n'est pas conforme au rapport final de la DG Comp sur les mécanismes de capacité.

Question 4: cette approche vous paraît-elle adaptée? Verriez-vous d'autres éléments devant figurer dans le dossier de pré-qualification?

ENGIE partage l'analyse de RTE sur l'impératif d'adapter le dispositif afin d'assurer la tenue de l'enchère dans les meilleures conditions. Il convient ainsi de faire participer les seules capacités ayant, selon toute vraisemblance, une disponibilité effective au plus tard 4 ans après la date de l'enchère, et une durée minimale au moins égale à 7 ans. RTE propose ainsi une procédure de pré-qualification impliquant l'éligibilité de la capacité, et en cas d'aléas, un régime de pénalité.

D'une part, ENGIE appelle l'attention de RTE sur l'impératif d'équilibrer le régime de pénalité au gain attendu du nouveau dispositif. D'autre part, ENGIE souhaite que le régime de pénalité soit adapté à l'aléa inhérent aux investissements dans un actif réel (risque de retard, risque technique (capacité nominale), risque de marché, risque réglementaire,…). Ainsi le dossier de pré-qualification pourra permettre une marge de mise en œuvre pratique de la procédure (calendrier de mise en service, Niveau de Capacité Certifié,…).

Question 5: partagez-vous l'analyse qualitative exposée ci-dessus quant aux considérations devant présider au choix de la pondération pour les différentes enchères organisées en AL, pour les années de livraison AL-2, AL-1 et AL? Avez-vous dès à présent des propositions à faire concernant cette pondération?

De l'analyse qualitative exposée, il ressort que le Prix de Référence Initial (PRI) permet :

(i) de ne pas retenir les offres qui seraient au-delà du PRI,
(ii) de recaler le modèle de marché de RTE aux prix de marché constaté.

Par la définition du PRI, RTE entend plafonner les offres proposées à l'enchère. Or la mise en place d'un nouveau plafond pourrait perturber le marché et avoir des effets pervers sur le développement des nouveaux moyens en privilégiant les technologies déjà existantes. La définition du PRI à partir des différentes enchères organisées pose la question de sa représentativité étant donné les faibles liquidités du marché, et la large bande de prix constatées sur les enchères passées. De plus, le Mécanisme de Capacité comprend déjà la définition d'un plafond à partir du prix administré qui est déterminé en référence au coût de la construction d'une nouvelle capacité. Pour ENGIE, le plafond est contreproductif mais, si RTE souhaite en définir un, alors il convient d'utiliser le prix administré déjà prévu dans le mécanisme de capacité.

Le PRI semble permettre aussi de recaler le modèle de marché de RTE. ENGIE partage le souci de RTE de définir un dispositif permettant d'obtenir l'optimum économique. En tant que Gestionnaire du Réseau de Transport, RTE est le seul capable de définir, en utilisant l'ensemble des informations du réseau, le besoin de nouveaux moyens en volume. Cependant, selon ENGIE, le rôle du gestionnaire de réseau de transport n'est pas d'évaluer les coûts des investissements dans de nouveaux moyens. Plutôt que de simuler un modèle de marché recalé par le PRI, ENGIE propose que toute l'attention du Gestionnaire de Réseau et de la Commission de Régulation de l'Energie se porte sur la définition du besoin réel en volume. Afin d'évaluer au mieux ce besoin, il conviendra de prendre en compte l'impact de ces volumes sur le marché de capacité existant, et de rester attentif au bon fonctionnement du dispositif.

Question 6: Considérez-vous qu'il puisse y avoir de la valeur à proposer aux acteurs ce type d'options?

Le principe du dispositif est de permettre de sécuriser les revenus des sept premières années de la nouvelle capacité. Il semble intéressant de laisser la possibilité à l'acteur d'offrir sa capacité sur une partie seulement de la nouvelle capacité. En effet, selon notre compréhension, une fois passé le dossier de pré-qualification, si l'intérêt de l'acteur était de sécuriser ses revenus et proposer sa nouvelle capacité à l'enchère, l'intérêt de l'acteur est toujours d'obtenir le maximum de volume offert retenu à l'enchère, plutôt qu'un système tout ou rien. Associer un volume minimal pourrait rendre plus complexe les stratégies des acteurs sans améliorer le signal à l'investissement.

Question 7: le principe d'un test de valorisation collective, tel qu'envisagé, vous semble-t-il judicieux? Verriez-vous sinon une autre modalité permettant de décider de retenir ou non la capacité marginale?

Le principe semble judicieux, puisqu'il permet théoriquement d'atteindre l'optimum économique. ENGIE appelle l'attention de RTE sur la construction de la courbe de demande administrée qui sera issue de l'expertise de RTE, et qui sera approuvée par la DGEC ainsi que la CRE. Pour ENGIE, la courbe de demande administrée ne devra pas être fonction du prix (voir question 5).

Question 8: Estimez-vous nécessaire de prévoir l'introduction d'un coefficient d'abattement permettant de garantir que les consommateurs bénéficieront d'une partie de la diminution de la prime de risque induite par le dispositif de contractualisation pluriannuelle?

A ce stade, ENGIE ne partage pas les bénéfices de l'introduction d'un coefficient d'abattement. En effet, si la construction de la courbe administrée est conforme au demande, le gain attendu de la sécurisation des revenus des 7 premières années de la nouvelle capacité bénéficiera au consommateur final. Pour ENGIE, l'attention doit être portée sur l'évaluation du besoin réel, et non sur des paramètres arbitraires qui conduiraient à rendre le signal économique incorrect.

Question 9: voyez-vous d'autres risques – outre ceux évoqués ci-dessus - qui devraient être couverts par le régime de pénalités propre au dispositif?

ENGIE ne voit pas d'autres risques qui devraient être couverts par le régime de pénalités propre au dispositif.

Question 10: comment devraient être conçues les pénalités afin que celles-ci renvoient aux acteurs les bonnes incitations s'agissant des risques d'abandon du projet, de non livraison de l'intégralité de la capacité contractualisée, et de retard dans le développement du projet?

Le régime de pénalité doit impérativement prendre en compte la réalité industrielle d'un investissement. Puisqu'il s'agit d'un nouveau dispositif, il convient de définir un cadre simple, qui donne une visibilité dès la participation à l'enchère sur les pénalités totales, et des paramètres bien définis (telles que la date de mise en service, et la capacité) avec une marge raisonnable permettant de prendre en compte les difficultés inhérentes à des projets industriels.

Si le régime de pénalité apparait inefficace, RTE pourra proposer des améliorations visant à assurer un meilleur fonctionnement du dispositif ultérieurement.

Question 11: quel schéma serait susceptible selon vous d'atteindre un équilibre satisfaisant entre incitation des acteurs à respecter leurs engagements et minimisation des barrières à l'entrée potentielles?

Voir question 10

Question 12: Identifiez-vous à ce stade d'autres procédures du mécanisme de capacité dont l'articulation avec le dispositif de contractualisation pluriannuelle devra être prévue?

ENGIE n'identifie pas à ce stade d'autres procédures du mécanisme de capacité dont l'articulation avec le dispositif de contractualisation pluriannuelle devra être prévue.

Question 13: un règlement financier en plusieurs étapes est-il nécessaire au vu des besoins de financement des nouvelles capacités?

RTE fait le choix d'un financement du dispositif assuré par les acteurs obligés en proportion de leur obligation. Or l'obligation pour l'année de livraison AL n'est connu qu'en AL +3. Par ailleurs, RTE indique que le financement du fonds pour la contractualisation pluriannuelle doit être un préalable aux décaissements éventuels qui auront lieu en tout état de cause dès AL+1. Ainsi, afin de ne pas réduire l'attractivité du dispositif, RTE propose un règlement financier en plusieurs étapes. Or cette complexité et ces surcoûts seront supportés in fine par les Acteurs Obligés.

ENGIE est en faveur d'un système de financement simple qui permet la gestion des flux financiers au plus proche de l'Année de Livraison concernée. Ainsi il convient de définir un autre mode de financement (voir question 14).

Question 14: les modalités envisagées pour le processus de règlement financier vous semblent-elles adaptées?

ENGIE demande que les coûts de ce dispositif supplémentaire soient communiqués aux acteurs de manière transparente, précise et sans ambigüité. ENGIE souhaite que RTE explicite les fondements juridiques qui l'ont amené à faire porter le financement du dispositif sur les acteurs obligés au prorata de leur obligation.

En outre, ENGIE remarque que ce nouveau dispositif vise à favoriser l'investissement dans de nouvelles capacités. Ainsi ENGIE propose que le financement du dispositif soit assuré par la CSPE qui finance déjà des mécanisme de soutien aux énergies renouvelables.

Question 14: S'agissant de la redistribution des éventuels excédents disponibles sur le fonds, privilégiez-vous une redistribution aux acteurs obligés (option 1) ou êtes-vous en faveur d'une redistribution aux utilisateurs du réseau de transport (option 2) ?

Les excédents disponibles sur le fonds ont comme origine les pénalités versées par les Exploitants et les écarts positifs entre le prix de marché et le prix d'offre pour chaque Année de Livraison. A Ce stade, il semble plus équilibré de redistribuer les surplus éventuels aux utilisateurs du réseau de transport, et de ne pas faire reposer le financement du dispositif sur les acteurs obligés.