

## La réponse d'EREF au Ministère de l'écologie, du Développement durable et de l'énergie

### Consultation sur l'évolution des mécanismes de soutien aux installations sous obligation d'achat

28 février 2014

#### 1. La France doit soutenir une politique Européenne ambitieuse pour 2030

---

##### a. Le succès du cadre Européen pour 2020

Les objectifs contraignant 20% ENR ont démontré que des objectifs juridiquement contraignants à long terme sont un succès afin de donner l'incitation nécessaire aux Etats Membre à mettre en place une politique de soutien à l'industrie ENR.

Depuis l'adoption de la directive ENR, le secteur des énergies renouvelables européen s'est développé de façon spectaculaire, créant un très grand nombre d'emplois verts en Europe, augmentant de 30% depuis 2009 pour atteindre 1,2 millions de personnes en 2011. Les objectifs contraignants ont aidé l'UE à atteindre une part de 13% d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2011.

La législation Européenne pour l'énergie et du climat 2020 a fait du secteur des énergies renouvelables un des domaines de l'économie européenne les plus résistants à la récession. L'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique et les TIC sont les secteurs qui ont connu une croissance positive dans le contexte de la crise. L'industrie de l'énergie renouvelable a contribué à 1% du PIB de l'UE.

L'objectif contraignant de 20% d'ENR conduira à une augmentation nette du PIB de 0,25% par rapport à un scénario sans les politiques d'énergies renouvelables. En 2030, cela pourrait encore augmenter à une croissance nette minimum du PIB de 0,45%.

Un des éléments clés du cadre climatique et de l'énergie 2020 qui devrait rester pour 2030 est la priorité d'accès au réseau pour les ENR. Tant que la structure du marché n'aura pas été changée et

EREF est une fédération d'associations nationales des énergies renouvelables des États membres de l'UE, telles que l'éolien, l'énergie solaire, les petites centrales hydroélectriques, la bioénergie, l'énergie marémotrice, l'énergie des vagues, et géothermiques. EREF s'efforce de défendre les intérêts de l'énergie, le carburant et la chaleur indépendante à partir de sources renouvelables et de promouvoir l'accès non discriminatoire au marché de l'énergie. EREF est un membre d'EREC, le Conseil Européen des Energies Renouvelables.

tant que les ENR ne seront pas la source d'énergie dominante, un accès prioritaire au réseau continuera d'être nécessaire.

## **b. La politique Européenne nécessaire pour 2030**

### Le livre blanc de la Commission Européenne non satisfaisant

EREF regrette fortement la proposition de la Commission Européenne faite en janvier 2014 dans le livre blanc pour un cadre énergie et climat pour 2030 de par son manque d'ambition et l'absence d'objectifs contraignant pour les renouvelables pour les Etats membres.

EREF appelle la France à soutenir la position ci-dessous au Conseil de l'Union Européenne :

### Le besoin d'un cadre climatique et énergétique intégrée

Pour atteindre les multiples objectifs de la politique européenne pour le climat et l'énergie, l'Union Européenne doit adopter un cadre climatique et énergétique intégrée ambitieux et juridiquement contraignant avec des :

- Objectifs ENR
- Objectifs CO2
- Objectifs d'efficacité énergétique

Comme le montre la feuille de route Energie 2050 de la Commission Européenne, ces trois objectifs représentent les options sans regrets nécessaires pour un approvisionnement énergétique rentable et durable dans peu importe quel scénario donné.

Bien que le coût de la technologie des énergies renouvelables soit en baisse très rapidement, l'industrie n'est toujours pas compétitive. Par conséquent, les gouvernements européens doivent donner un signal d'investissement clair à l'industrie en faisant un engagement à long terme. Les signaux-prix du marché de l'énergie restent biaisé en faveur des énergies non renouvelables. Bien que les coûts externes soient partiellement internalisés par le SCEQE, les instruments fiscaux ou le cadre de soutien pour les SER, les prix actuels du marché sont encore loin de traduire le coût réel. Les énergies fossiles et nucléaires reçoivent encore quatre fois le niveau des subventions des SER.

### Les conditions requises pour les objectifs ENR 2030

Pour être efficace, ces objectifs devraient être:

- Juridiquement contraignant: Les difficultés actuelles pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique indicatifs (et même de mettre en place des politiques qui favoriseraient la réalisation) montrent l'importance des objectifs contraignants. Un objectif contraignant est le

meilleur moyen d'encourager tous les États membres à s'engager à un niveau suffisant d'énergie renouvelables, en particulier dans les marchés émergents et en développement. Le marché aura une plus grande certitude pour la planification et les investissements: des objectifs contraignants sont approuvés par des investisseurs privés et sont bancables. Un objectif contraignant des énergies renouvelables fera – en fournissant l'orientation à long terme – diminuer coûts de l'incertitude, et de faciliter la réalisation des objectifs pour 2030 de la manière la plus rentable.

- Ambitieux: Une part de 27% - comme prévu par la Commission dans le livre blanc - n'est certainement pas assez ambitieuse et tout juste supérieure au scénario « business as usual ». Nous soutenons l'appel de l'industrie renouvelable pour un objectif d'énergie renouvelable juridiquement contraignant d'un minimum de 45% de la consommation finale d'énergie dans l'UE d'ici à 2030. Cela entraînerait une réduction annuelle de la demande de combustibles fossiles de 556 millions de Mtep à partir de 2030. Selon le Conseil Européen des Energies Renouvelables (EREC), un objectif minimum de 45% d'ici 2030 permettrait l'emploi brut d'environ 4,4 millions dans le secteur des énergies renouvelables. L'impact serait également de nature qualitative, revitalisant les zones industrielles et améliorant la cohésion sociale. Cela permettrait également d'améliorer la sécurité d'approvisionnement de l'Europe, de réduire la dépendance de l'Europe aux importations de combustibles fossiles et de réduire massivement la facture énergétique européenne.
- Européen et national : Contrairement aux proposition du livre blanc, les objectifs ENR devraient être fixés au niveau européen et soutenu par des objectifs juridiquement contraignants nationaux. Avoir seulement un objectif Européen enlèverait la responsabilité juridique des États membres à atteindre cet objectif. En outre, l'évolution des énergies renouvelables serait concentrée dans les marchés les plus matures menant à des coûts disproportionnés et des problèmes d'acceptation du public dans ces pays. Des objectifs nationaux contraignants sont également nécessaires pour fournir aux États membres la flexibilité dont ils ont besoin pour atteindre l'objectif et de permettre un partage de l'effort juste entre les États membres.

## 2. Quels mécanismes de soutien pour les ENR?

---

### c. Les grands principes à respecter

#### Flexibilité des mécanismes de soutien nécessaire

Un élément crucial à prendre en compte lors de l'établissement de mécanismes de soutien est que leur design doit permettre de s'adapter à la maturité mais aussi aux coûts changeants des technologies d'énergie renouvelable.

En effet, l'expérience a montré que les incitations pour les technologies ENR exigent l'évolution des cadres, qui doivent être adaptés aux différents niveaux de maturité de marché.

# EREF

European Renewable Energies Federation

Le secteur de l'énergie renouvelable s'est avéré être un secteur très dynamique, avec une courbe d'apprentissage rapide et des effets d'échelle conduisant à une diminution rapide des prix des technologies. Dans les dernières années, de nombreux États membres n'ont pas pris ces changements rapides en considération dans la conception de leurs mécanismes de soutien, conduisant parfois à une surcompensation et des bulles d'investissement qui mènent ensuite à des modifications rétroactives des législations. Pour éviter cette situation et assurer le rapport coût-efficacité de l'aide, des clauses de flexibilité devraient être intégrées dans la conception des mécanismes de soutien, dès le départ, par exemple le soutien dégressif, révisions régulières, utiliser des périodes de transition, etc.

Dans ce contexte, le FiT allemand offre un bon exemple d'une politique transparente, durable et flexible qui assure la sécurité de l'investissement à long terme et à des coûts raisonnables. Un de ses atouts - avec les paiements garantis et le soutien de technologie spécifique - est la digression des taux du FiT. Cet élément de conception a conduit à une politique flexible qui peut vite s'adapter aux progrès technologiques rapides de l'énergie renouvelable, déclenchant ainsi une réduction des coûts totaux de la politique et stimulant l'innovation.

## Les mécanismes nationaux de soutien doivent être différenciés par technologie

Les mécanismes nationaux de soutien doivent être différenciés par technologie pour assurer le déploiement efficace des coûts d'un large portefeuille de technologies d'énergie renouvelable. Un support unique pour toutes les technologies est souvent désigné comme un moyen rentable d'intégrer les ENR, puisque l'énergie serait produite "où il fait sens" d'un point de vue des ressources. Toutefois, une telle approche pourrait même conduire à des solutions sous-optimales en termes de coût global des systèmes. Comme le montre le récent rapport de Greenpeace « *Battle of the Grids* »<sup>1</sup>, un déploiement plus centralisé des énergies renouvelables conduit à la hausse des coûts d'infrastructures. L'avantage particulier de la plupart des technologies ENR est leur capacité à se joindre à la production et la demande d'électricité dans un système décentralisé.

## Éviter les changements brusques et rétroactifs aux mécanismes de soutien

Le secteur de l'énergie renouvelable a souffert pendant quelques années de changements brusques rétroactifs introduits par législations, nuisant l'industrie et brisant la confiance des investisseurs. Ces changements ont la particularité d'avoir un impact sur les investissements déjà existants.

Ces changements rétroactifs changent le niveau de revenus attendus par les producteurs renouvelables, sur lesquels ils ont fondé leurs investissements. En conséquence, les investisseurs et les producteurs sont incapables de rembourser leurs prêts bancaires. Cela a conduit des projets d'énergie renouvelable à la faillite dans le passé, détruisant ainsi davantage la confiance et le climat d'investissement dans le secteur. L'introduction de changements rétroactifs augmente

immédiatement la prime de risque pour de nouveaux projets. Les investisseurs deviennent réticents à investir dans le secteur, voyants les projets d'énergie renouvelable comme un investissement risqué. De la même manière, les banques deviennent plus prudentes avant de financer de tels projets, prêtent de l'argent à des taux d'intérêt plus élevés et augmentent donc le coût du capital, ce qui rend les projets d'énergie renouvelable "artificiellement" plus cher.

## **d. Les différents types de mécanismes de soutien**

### Le système d'obligation d'achat

Le système d'obligation d'achat présente des avantages certains, et génère une réduction rapide du coût des technologies, et confirme leur capacité à assurer – en conjonction avec l'accès prioritaire au réseau- une croissance structurée et décentralisée du secteur des ENR. Ainsi ce type de système de soutien doit perdurer.

Le système d'obligation d'achat à des tarifs fixés par arrêté sont et restent le meilleur moyen de développer les énergies renouvelables électrique au meilleur coût et dans un logique de réappropriation de l'énergie par les acteurs des territoires. Toutefois, une série d'aménagements conduisant à l'amélioration de leur efficacité doivent être mise en œuvre.

En effet, au cours des phases de développement initial des énergies renouvelables, certains Etats membres ont malheureusement expérimenté une déconnexion entre le niveau des tarifs d'achat et la réalité des coûts des technologies ENR. Mais la plupart de ces pays a réagi en corrigeant les systèmes de tarif d'achat et ce, dans le but d'éviter des conséquences négatives.

En effet, un tarif d'achat, bien piloté, est le système le plus efficace pour développer l'électricité renouvelable des points de vue du producteur (faible risque), de la société dans son ensemble (production à faible coût par la minimisation du risque) et des consommateurs (coûts électricité + compensation minimisés, possibilité de devenir producteur renouvelable).

### Appels d'offres

Compte tenu de l'absence de retour d'expérience positif des systèmes d'appels d'offres en Europe, nous sommes très étonnés que la Commission tente de mettre en œuvre un tel mécanisme de soutien, qui de fait, deviendrait quasi-obligatoire sur le territoire de l'Union Européenne.

En effet, ces systèmes d'appel d'offres ont rarement pu garantir la sécurité des investissements ainsi que leur efficacité économique. En effet, dans son rapport sur la politique des ENR publié en Juillet 2013, la Cour des Comptes Française souligne que tous les dispositifs de soutien ne sont pas efficaces. Elle se montre très critique sur le système des appels d'offres, notamment pour l'éolien en mer et la biomasse.

# EREF

European Renewable Energies Federation

Les appels d'offres, par leurs nombreux échecs en France notamment ont montré leur inefficacité à impulser des projets issus d'acteurs variés, adaptés aux territoires et au meilleur prix :

- pour être retenus, beaucoup de projets se sont positionnés trop bas et n'ont jamais été construits (appels d'offre biomasse 1 & 2, Éole 2005, éolien off-shore 2004,...).
- à l'inverse, des appels d'offre fructueux conduisent très souvent à des prix plus élevés que ce que permettrait le tarif d'achat. C'est le cas par exemple des appels d'offre photovoltaïques pour les installations de moins de 250 kW. Les prix auxquels ont été retenues les offres sur les 4 derniers appels d'offre (2012 / 2013) ont été compris entre 194 et 231 €/MWh, soit à chaque fois 8 à 14 % plus cher que les tarifs d'achat pour les installations comprises entre 36 kW et 100 kW.
- Le rythme imposé par les appels d'offre est souvent déconnecté de la vie du projet. Dans le cas du photovoltaïque intégré au bâtiment par exemple, il est difficile d'intégrer les contraintes et incertitudes liées aux appels d'offres dans les autorisations et la construction du bâtiment. De même pour des projets requérant un travail d'intégration territorial ou des études d'impact environnemental : il est difficile de réaliser toutes les études avant la soumission de l'offre du fait de l'incertitude et de la confidentialité du projet. Mais il n'est plus possible de le faire évoluer en fonction des avis des acteurs locaux ou des conclusions des études environnementales après que l'offre a été acceptée.
- Par ailleurs ce mode de sélection des projets ne répond pas aux critiques faites au système actuel : les offres retenues font l'objet d'un contrat similaire aux installations bénéficiant de l'obligation d'achat. La principale vertu qui lui est prêtée est d'empêcher tout effet d'emballement comme cela s'est produit avec le photovoltaïque entre 2009 et 2011. Mais ce risque est aujourd'hui nul car aucun tarif n'est suffisamment élevé et aucune technologie n'a de potentiel de baisse de coûts si rapide qu'elle produirait un emballement indésirable.
- Ce système est largement inadapté aux projets portés par des collectivités ou groupements associant les citoyens.

Ainsi, l'utilisation des appels d'offres doivent donc être limités.

### **3. Un marché intérieur de l'énergie déformé, conçu pour les énergies conventionnelles, à réformer**

---

#### **e. Un marché de l'énergie conçu pour une production centralisée**

Le marché actuel de l'énergie et les infrastructures ont été développées pendant les périodes de monopoles de l'énergie des opérateurs historiques en place. Les énergies renouvelables ne peuvent être pleinement intégrées dans le marché déformé existant, où les prix du marché ne tiennent pas compte des externalités négatives de l'énergie conventionnelle. Si les objectifs débloquent les investissements privés, le soutien national pour les énergies renouvelables compense les conceptions erronées du marché et les codes de réseau, qui ont été adaptés pour les stations conventionnelles d'alimentation centralisés.

Des marchés concentrés, de puissants opérateurs historiques et des prix réglementés ne sont que quelques-uns des obstacles à la réalisation d'un marché européen pleinement opérationnel.

L'objectif de l'industrie de l'énergie renouvelable est d'être compétitive et rentable dans un marché conçu à son cœur à l'égard de l'énergie variable.

#### **f. Subventions massives cachées à l'industrie de l'énergie conventionnelle**

Selon le Dr Fatih Birol, économiste en chef à l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les subventions aux combustibles fossiles se sont élevées à 500 milliards de dollars américains dans le monde entier en 2011. Ils sont, selon lui, « l'ennemi public numéro un au développement de l'énergie durable »<sup>1</sup>.

Outre les subventions aux combustibles fossiles, les subventions pour l'énergie nucléaire sont une autre distorsion majeure du fonctionnement du marché et des conditions de concurrence équitables, ils ne devraient certainement pas être acceptés par l'Union Européenne. La transition vers une économie basse en carbone ne doit pas devenir un prétexte pour un soutien supplémentaire de cette technologie non-viable qui – malgré des décennies d'exploitation et de l'expérience – n'a pas pu prouver sa viabilité économique. Au contraire, l'investissement dans la technologie nucléaire aujourd'hui se traduira par fardeau de coûts d'avenir énorme pour les contribuables pour le stockage des déchets et le démantèlement des anciennes centrales. Et cela va sans même prendre en compte le fait du manque ou de responsabilités d'assurance trop faible des opérateurs de centrales nucléaires.

---

<sup>1</sup> <http://www.ewea.org/blog/2013/02/fossil-fuel-subsidies-are-public-enemy-number-one/>