Mars 2020

Consultation sur les travaux à mener dans le cadre du retour d'expérience sur le mécanisme de capacité français

Réponse Total Direct Energie

En préambule, Total Direct Energie souhaite souligner que l'objectif du retour d'expérience sur le mécanisme de capacité est d'examiner le fonctionnement du mécanisme, la pertinence du design choisi et des paramètres mis en place. Il n'y a pas lieu, dans le cadre de ce retour d'expérience, de réinterroger la pertinence de mettre en place un mécanisme de capacité en France, ce sujet ayant déjà fait l'objet d'une analyse d'impact de RTE[1] témoignant de la nécessité de mettre en place un dispositif de rémunération capacitaire.

Questions 1.1 sur la contribution du mécanisme de capacité à la sécurité d'approvisionnement
Partagez-vous l'intérêt de construire un scénario contrefactuel de ce qu'aurait été le système électrique sur la période 2017-2020 « sans mécanisme de capacité » afin d'évaluer la contribution du mécanisme de capacité à la sécurité d'approvisionnement ?
Partagez-vous le principe de construction de ce scénario contrefactuel sur la base d'analyses économiques sur la rentabilité des filières de production et d'effacement ?
Avez-vous des éléments quantifiés à partager (de façon publique ou confidentielle) sur la situation économique des différentes filières et l'effet du mécanisme de capacité sur leur maintien dans le système électrique ?
Afin d'évaluer les revenus tirés sur les marchés de l'énergie, il est nécessaire de représenter la stratégie de vente sur les marchés et notamment à quels horizon s'effectuent les ventes sur les produits à terme. Etes-vous prêts à partager sur la proportion des volumes qui sont vendus sur les marchés à terme, 2 ans, 1 an, 6 mois avant la livraison, etc ?
Compte-tenu de la temporalité du mécanisme de capacité, depuis son lancement (ouverture des années de livraison au plus 2 ans avant la période de livraison), quelles capacités considérez-vous comme ayant pu fermer, être mise sous cocon ou n'ayant pas été développée si le mécanisme de capacité n'avait pas été mis en place ? Et sur la base de quels critères économiques ?

Total Direct Energie rappelle qu'une étude a déjà été menée par RTE sur l'intérêt d'un mécanisme de capacité, au moment de sa mise en place en France. L'étude menée par RTE a ainsi permis de conclure qu'un système optimal pour répondre aux problématiques de sécurité d'approvisionnement devait comporter, en complément de la rémunération de l'énergie produite sur les marchés organisés, une rémunération de la part capacitaire.

Pour Total Direct Energie, il n'apparaît donc pas indispensable de réaliser à nouveau une étude sur ce même sujet dans le cadre du retour d'expérience du mécanisme de capacité, le principe de la nécessité d'une rémunération capacitaire étant actée en France par l'ensemble des acteurs institutionnels et de marché. Une étude visant aujourd'hui à analyser un scénario dans lequel le mécanisme de capacité n'aurait pas existé apparaît :

- d'une part peu réaliste : le mécanisme de capacité a été précisément mis en place, il est donc compliqué d'analyser a posteriori une situation dans laquelle il n'aurait pas été mis en place, les comportements d'acteurs ayant pu évoluer pour diverses raisons
- d'autre part peu opportun dans un contexte européen peu favorable à la mise en place des mécanismes de capacité

[1] Analyse d'impact du mécanisme de capacité – Une contribution au débat européen pour un approvisionnement sûr en électricité, RTE, janvier 2018

Questions 1.2 sur la cohérence entre le Bilan prévisionnel et le mécanisme de capacité
Partagez-vous l'intérêt d'analyse ex-post les écarts entre la vision de la sécurité d'approvisionnement véhiculée par le Bilan Prévisionnel et celle du mécanisme de capacité ? Identifiez-vous d'autres éléments de comparaison pertinents à analyser ? Avez-vous des éléments d'analyse à partager ?

Total Direct Energie est favorable à une analyse ex-post de l'évolution des écarts entre bilan prévisionnel et mécanisme de capacité. Il est en particulier important que le retour d'expérience permette d'apporter des éléments factuels concernant le paramétrage du mécanisme.

Toutefois, Total Direct Energie souhaite rappeler plusieurs fondamentaux nécessaires dans le cadre d'une analyse sur les écarts entre les éléments du bilan prévisionnel en termes de sécurité d'approvisionnement et le mécanisme de capacité :

- Le mécanisme de capacité est avant tout un dispositif de nature assurantiel, son objectif étant de s'assurer contre le risque de défaillance et d'assurer ainsi la sécurité d'approvisionnement en électricité. Ainsi, il peut tout à fait exister des écarts entre la vision de la sécurité d'approvisionnement à moyen terme (vision BP) et à court-terme (vision mécanisme de capacité).
- Etant donné que l'objectif de sécurité d'approvisionnement bénéficie à l'ensemble des acteurs, les écarts possibles ont vocation à être supportés collectivement

Questions 1.3 sur la caractérisation de la disponibilité
Partagez-vous l'intérêt de réaliser une analyse sur les modalités de mise à disposition des capacités et le niveau des contrôles effectués ? Préciser les aspects sur lesquels vous jugez utiles qu'elle soit complétée.

Total Direct Energie souhaiterait intégrer dans le retour d'expérience la pertinence du choix de la disponibilité comme paramètre de participation des capacités au mécanisme de capacité. La disponibilité est en effet un paramètre pour lequel les marchés de l'énergie véhiculent déjà des signaux économiques pertinents. Il est donc utile d'analyser si la disponibilité est le paramètre le plus pertinent ou si d'autres mesures auraient pu être mises en place, comme la présence effective des capacités.

Questions 1.4 sur l'analyse coûts-bénéfices pour la collectivité
Partagez-vous l'intérêt de réaliser une analyse sur les coûts et bénéfices du mécanisme de capacité, basée sur le fonctionnement observés sur les années passées ?
Selon vous, quelles composantes de coûts et de bénéfices sont à intégrer dans l'analyse ?
En particulier, pourriez-vous transmettre une estimation des coûts d'investissement et des coûts opérationnels générés chez vous par la mise en oeuvre du mécanisme de capacité ?
Par ailleurs, considérez-vous que la mise en place du mécanisme de capacité à pas annuel et/ou de l'appel d'offres long terme se traduit-elle par une réduction du risque susceptible de créer un bénéfice ? Si tel est le cas, comment se matérialise-t-elle en pratique pour vous ?

Total Direct Energie rappelle que l'étude réalisée par RTE en janvier 2018 mentionnée en préambule a déjà conduit à justifier la nécessité de mettre en place un mécanisme de capacité. Il ne semble donc pas nécessaire ni opportun de réaliser une nouvelle étude coûts/bénéfices du mécanisme.

Questions 1.5 sur l'analyse du coût pour le consommateur
Partagez-vous l'intérêt de réaliser une analyse sur le coût pour le consommateur ? Avez-vous des recommandations concernant la méthodologie à utiliser ?

Total Direct Energie considère qu'une analyse sur les coûts doit être menée avec prudence. En particulier, il ne s'agit pas d'analyser le coût pour le consommateur induit par le mécanisme de capacité en comparaison avec la situation précédant la mise en place du mécanisme de capacité. En effet, une telle analyse, si celle-ci devait être menée, devrait nécessairement prendre en compte la situation qui préexistait avant l'ouverture des marchés de l'électricité où les consommateurs contribuaient déjà financièrement, via les tarifs réglementés de vente qui comprenaient une composante capacitaire significative.

Si une telle analyse devait être réalisée, il serait indispensable que l'analyse du coût pour le consommateur soit mise en parallèle des bénéfices pour la collectivité, en particulier au regard de la sécurité d'approvisionnement.

Questions 2.1 sur l'articulation entre le mécanisme et la feuille de route climat énergie
Partagez-vous l'intérêt d'analyser l'articulation du mécanisme de capacité avec la feuille de route énergie climat du gouvernement ? Disposez-vous d'éléments quantitatifs à même d'alimenter cette analyse ?

Il est important de souligner que le mécanisme de capacité est un dispositif dont l'objectif unique est de garantir la sécurité d'approvisionnement en France. Le mécanisme de capacité a vocation à être technologiquement neutre et ne doit pas viser le développement ou la pérennité de certains actifs plutôt que d'autres, sur la base de critères pouvant être inscrits dans la feuille de route climat énergie. Si l'articulation entre le mécanisme de capacité avec la feuille de route énergie climat peut être en soi intéressante, elle a ses limites car le mécanisme de capacité ne peut être véhicule de signaux autres que les signaux économiques permettant de maintenir ou développer les capacités de production ou d'effacements nécessaires à la sécurité d'approvisionnement.

Questions 2.2 sur l'appel d'offres long-terme
Partagez-vous l'intérêt de faire porter le retour d'expérience sur l'appel d'offres long terme ? Quels aspects de cet appel d'offre vous semble à analyser ?

Il est en effet indispensable de réaliser un retour d'expérience sur les règles encadrant l'appel d'offres long terme et son fonctionnement. L'appel d'offres long terme (AOLT) n'a été lancé qu'une seule fois, et Total Direct Energie considère utile d'analyser les points suivants :

- L'absence de transparence sur la courbe administrée en amont de l'appel d'offres, qui aurait pu permettre de donner de la visibilité aux acteurs sur les périmètres de l'appel d'offres
- L'articulation de l'AOLT avec les dispositifs visant à développer des capacités renouvelables, et en particulier la préséance qui leur est accordée dans les hypothèses d'évolution du mix énergétique
- Le fléchage du financement des capacités lauréates de l'appel d'offre long terme : il est en effet prévu que le financement de l'appel d'offres long terme soit assuré par les acteurs obligés, alors même qu'il s'agit du développement de nouvelles capacités (EnR, effacements, batteries) dont la logique voudrait que leur financement soit assuré par les charges de service public d'électricité, à l'instar des capacités développées en cohérence avec les objectifs de la PPE

Questions 3.1 sur le comportement et les incitations pour les acteurs obligés
Partagez-vous l'intérêt d'analyser la capacité des acteurs obligés à anticiper leur obligation individuelle, et à en comparer la somme à une anticipation centralisée (prévision d'obligation) ? Par ailleurs, jugez-vous utile que RTE puisse analyser la temporalité de couverture des acteurs obligés ? Ainsi que la stratégie de couverture de leur obligation anticipée ?

Total Direct Energie est favorable à cette analyse qu'il sera nécessaire de lier à un retour d'expérience sur la publication par RTE de l'obligation totale de l'ensemble des acteurs. En effet, les acteurs obligés ont pu avoir des difficultés à anticiper leur obligation individuelle compte tenu de la complexité liée à l'anticipation de leur portefeuille clients. Par ailleurs, ces difficultés ont été accrues du fait du rythme d'information sur les sommes d'obligations de la part de RTE. Concrètement, les acteurs obligés ont pu obtenir, jusqu'ici, des informations annuelles sur le niveau d'obligation totale ; la situation ayant même été plus complexe pour l'année 2017 où RTE n'a pas communiqué sur le niveau d'obligation totale entre 2016 et 2020.

Par ailleurs, concernant l'analyse de la temporalité de couverture des acteurs obligés, Total Direct Energie souhaite à nouveau insister sur la nécessité d'analyser à la fois la temporalité de couverture des acteurs obligés et parallèlement le rythme de vente des capacités des Responsables de certification de capacités, afin de disposer d'une analyse globale sur l'ensemble des acteurs du dispositif.

Questions 3.2 sur le comportement et les incitations pour exploitants de capacité
Partagez-vous l'intérêt d'analyser la capacité des exploitants de capacités à anticiper leur disponibilité et à la communiquer, dès que possible, au marché ? Par ailleurs, l'analyse de l'efficacité des dispositifs incitatifs en place vous semble-t-elle utile à mener dans le cadre de ce retour d'expérience ?

Total Direct Energie considère nécessaire de mener une analyse sur la mise en œuvre concrète des règles relatives à l'obligation publique de vente, et en particulier le respect de cette obligation publique de vente et les effets induits par l'application (ou non) de l'obligation publique de vente sur les enchères.

Questions 3.3 sur la formation des prix
Partagez-vous l'intérêt de mener des analyses sur la formation des prix ? Avez-vous des suggestions de méthode ? Dans l'objectif de reconstituer une courbe d'offre théorique, êtes-vous disposés à mettre à dispositions des informations sur les coûts des moyens de production et d'effacements ?

La formation du prix sur les enchères de capacité a cristallisé un certain nombre de questionnements : il a en effet été plusieurs fois impossible d'expliquer la formation du prix, sa volatilité, au regard des fondamentaux de l'offre et la demande. Total Direct Energie partage donc la nécessité de réaliser des analyses sur la formation des prix, et notamment sur la réalisation des courbes offre-demande. Il serait par ailleurs utile de mener une analyse sur la formation du prix réalisé lors de la mise en vente des capacités sous obligation d'achat.

Questions 3.4 sur les signaux PP1 et PP2
Partagez-vous l'intérêt d'analyser les tirages PP1 et PP2 passés pour les mettre en regard des conditions du système électrique et analyser l'impact que leur tirage a pu avoir sur le système électrique ?

L'analyse des tirages PP1 et PP2 est en effet indispensable au regard de l'importance des ces paramètres dans le dispositif, en termes de dimensionnement des obligations de capacités pour les acteurs obligés, et en termes de disponibilité pour les exploitants de capacité. Il sera utile d'analyser la pertinence de ces tirages au regard des épisodes de tensions réalisés sur le système électrique. Concernant les signaux en eux-mêmes, Total Direct Energie propose qu'une analyse soit réalisée autour de la pertinence de disposer de deux signaux distincts (PP1 et PP2), le signal PP2 reflétant en effet des situations de tension à court terme sur le réseau pour lesquelles des mécanismes ad hoc existent déjà (services système, interruptibilité).

Par ailleurs, Total Direct Energie a pu s'exprimer par le passé dans les différentes instances sur la nécessité de faire évoluer les plages horaires PP1 et PP2 compte tenu notamment des contraintes qu'elle faisait peser sur la filière des effacements, en particulier diffus. Les plages horaires de 10h ont en effet été déterminées de manière assez arbitraire, il serait dès lors utile d'analyser la pertinence de plages réduites ciblées sur certaines heures spécifiques (les heures de plus grande consommation, à la pointe du matin et à la pointe du soir). Total Direct Energie considère donc nécessaire de dresser un bilan de l'impact de la mise en œuvre de ces plages horaires sur le fonctionnement du mécanisme de capacité dans son ensemble, et du développement de la filière des effacements en particulier.

Questions 4.1 sur le diagnostic sur la complexité du mécanisme
Partagez-vous l'intérêt d'objectiver le débat sur la complexité du mécanisme en identifiant les thématiques ou dispositifs les plus complexes du mécanisme en place et des indicateurs objectifs ? En particulier, pourriez-vous partager, dans le cadre de cette concertation, des éléments quantifiés sur les ressources et les investissements que votre entreprise a mobilisé sur les différents volets du mécanisme (obligation, certification, échanges…) et dans les différents type de tâches (règlementaire, fonctionnement SI, gestes opérationnel) ?
La complexité du mécanisme de capacité a-t-elle participé à entrainer des erreurs chez vous ? Si oui, sur quel sujet ? Avez-vous d'autres indicateurs à proposer à RTE pour identifier les principales sources de complexité du mécanisme ?

Questions 4.2 sur l'arbitrage entre complexité et précision du mécanisme
Partagez-vous l'intérêt d'analyser certaines dispositions potentiellement complexes au regard de l'intérêt en termes de précision qu'elles apportent ?
Avez-vous des remarques ou propositions sur les périmètres des dispositions à considérer ?

Total Direct Energie considère qu'il n'est pas justifié d'établir un diagnostic sur la complexité du mécanisme de capacité. En effet, si le mécanisme de capacité comprend un certain nombre de règles pouvant être considérées comme apportant une complexité du mécanisme, Total Direct Energie rappelle que certaines règles ont été élaborées pour apporter soit des précisions nécessaires au bon fonctionnement du dispositif, soit des garde-fous utiles en termes de concurrence. La complexité du mécanisme n'est donc pas une problématique en soi.

Questions 4.3 sur la temporalité du mécanisme
Partagez-vous l'intérêt de requestionner la temporalité du mécanisme de capacité ? Quels aspects vous semble à analyser en particulier ?

Total Direct Energie considère utile d'évaluer le rythme et le nombre d'enchères prévues dans le cadre du mécanisme de capacité : ceux-ci ont soulevé un certain nombre de questionnement quant à l'utilité de prévoir autant d'enchères sur la période de 4 ans au regard de la fragmentation de la liquidité que cela engendre.

Questions 4.4 sur les modalités de participation transfrontalière
Partagez-vous l'intérêt de requestionner les modalités de participation transfrontalière, au regard du fonctionnement constaté ?

Les règles du mécanisme de capacité ont prévu la possibilité d'une prise en compte explicite de la contribution des capacités transfrontalières au mécanisme de capacité, suite aux demandes exprimées par la Commission européenne. Il en ressort toutefois que cette participation explicite a été un échec, pour plusieurs raisons :

- le modèle prévu d'achat de tickets d'interconnexions pour la participation d'une capacité transfrontalière ne donnait aucun signal économique satisfaisant aux acteurs
- l'absence d'accord entre gestionnaires de réseaux de transport au niveau européen n'a pas permis de rendre effective cette disposition.

Total Direct Energie juge donc nécessaire de requestionner les modalités de participation transfrontalière, compte tenu de la situation actuelle n'ayant pas permis la participation effective des capacités transfrontalières, pourtant exigées par le Règlement Electricité. Il serait par ailleurs utile d'expliciter les raisons pour lesquelles aucun accord n'a été trouvé entre les gestionnaires de réseaux européens.

Par ailleurs, Total Direct Energie considère nécessaire de procéder à une évaluation de la prise en compte des capacités d'interconnexions prévues par les règles du mécanisme de capacité. En effet, comme Total Direct Energie a pu l'exprimer jusqu'à présent, la méthodologie de détermination des capacités d'interconnexions a pu se fonder sur des hypothèses peu réalistes de contribution des Etats-membres voisins, au regard notamment de l'évolution de leur mix de production. La situation du système électrique le 25 janvier 2017 a en témoigné d'une inadéquation entre les hypothèses prises par RTE en termes de participation des interconnexions et la disponibilité réelle de ces dernières aux moments de fortes tensions (+ d'1GW d'écart). Or, le niveau de contribution des interconnexions dans le mécanisme de capacité est une donnée absolument dimensionnante dans le dispositif.

Questions 5 générale sur le périmètre du retour d'expérience
Quelles évolutions proposez-vous sur le périmètre du retour d'expérience du mécanisme de capacité ?

Total Direct Energie souhaiterait ajouter les points suivants au retour d'expérience du mécanisme de capacité :

- La méthodologie de détermination du prix administré, et notamment le type de technologies retenues servant au calcul du prix administré (nécessité de prendre en compte le coût du maintien des technologies existantes en cohérence avec le droit de l'énergie) et la prise en compte des études de sensibilité dans la définition du coût des technologies.

- La transparence et l'efficacité de la surveillance du mécanisme de capacité par le régulateur, et notamment du comportement des acteurs. La mise en place de ce mécanisme, dans un contexte de marché français avec un opérateur ultradominant, aurait nécessité le déploiement d'une surveillance de marchés efficace et ce dès 2017. L'absence de publicité des conclusions sur la surveillance du mécanisme de capacité a contribué à maintenir un manque de transparence dans le fonctionnement du dispositif.
- Le paramétrage de différents dispositifs techniques dans les règles :
    - La détermination du gradient utilisé pour le calcul des obligations, et notamment la prise en compte de la thermosensibilité pour les consommateurs profilés et pour les télérelevés.
    - La détermination des coefficients pour chacune des filières pour calculer leur contribution en capacité, et notamment de la filière effacements