

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 octobre 2013 portant approbation des modifications des règles d'allocation des capacités par enchères explicites dans les régions Centre-Ouest, Centre-Sud et en Suisse

Participaient à la séance : Hélène GASSIN, Jean-Pierre SOTURA et Michel THIOLLIÈRE, commissaires.

En application de l'article 30 du décret n° 2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité, RTE Réseau de transport d'électricité (RTE) a adressé le 30 septembre 2013 à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) un courrier sollicitant l'approbation d'une proposition de modification des règles d'accès à l'interconnexion France-Espagne. Cette proposition de règles définit les modalités d'accès à l'interconnexion et les critères d'allocation et de nomination aux différentes échéances temporelles :

- échéances journalière et infra journalière : Règles d'Allocation des Capacités sur l'Interconnexion France-Espagne (Règles IFE) pour les horizons journalier et infra-journalier – Version 4.0;
- échéance de long-terme : Règles d'Allocation des capacités par enchères explicites dans la Région d'Europe du Centre-Ouest¹ (« Région CWE »), la Région d'Europe du Centre-Sud² (« Région CSE »), à la Frontière France-Espagne, et en Suisse – Version 2.0.

Dans un deuxième temps, RTE a adressé le 21 octobre 2013 à la CRE un courrier sollicitant uniquement l'approbation d'une nouvelle proposition de Règles d'Allocation des capacités par enchères explicites dans la Région d'Europe du Centre-Ouest, la Région d'Europe du Centre-Sud, et en Suisse. A la différence de la première soumission, ces règles n'incluent pas la frontière France-Espagne. Les règles IFE ne figurent pas non plus dans cet envoi.

1. Contexte

La proposition de règles d'allocation de la capacité pour l'interconnexion France-Espagne s'inscrit dans le cadre d'un projet de transfert de la gestion de l'allocation de la capacité annuelle et mensuelle de cette interconnexion vers la plateforme d'allocation des capacités des régions Centre-Ouest, Centre-Sud et Suisse, « CASC » (« *Capacity Allocating Service Company* »), conformément au modèle-cible européen. Cette plateforme gère l'allocation de capacité par enchères explicites couvrant la région Centre-Ouest (depuis 2008), la région Centre-Sud ainsi que la Suisse (depuis 2010). Pour la France, ce sont donc les frontières belge, allemande, suisse et italienne qui sont actuellement concernées par cette allocation de capacité, au moins pour les échéances annuelle et mensuelle (dites « de long terme »).

En 2009, la CRE avait, à la suite de l'approbation des règles d'allocation des capacités sur l'interconnexion France-Espagne (Règles IFE) – Version 3.0, invité RTE à « continuer d'améliorer et de faciliter le fonctionnement des échanges sur l'interconnexion France-Espagne, en étudiant plus particulièrement la possibilité de limiter le nombre de plateformes permettant d'accéder aux interconnexions, par exemple via la création d'une plateforme unique pour toute la région Sud-Ouest³ ». Il a, par la suite, été suggéré

¹ France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg.

² France, Allemagne, Autriche, Italie, Slovaquie, Grèce.

³ France, Espagne, Portugal.

d'étudier la possibilité d'étendre la plateforme CASC à l'interconnexion France-Espagne, puis à l'ensemble de la région Sud-Ouest, plutôt que de créer une nouvelle plateforme régionale.

Lors d'une réunion le 14 mai 2012, les régulateurs et les gestionnaires de réseau concernés avaient affirmé leur soutien à ce projet d'extension de la plateforme CASC à l'interconnexion France-Espagne⁴. En offrant aux acteurs de marché une unique plateforme pour l'allocation et des règles harmonisées pour l'acquisition de capacité annuelle et mensuelle, un tel projet permet d'accroître la concurrence tout en réduisant les coûts de transaction pour les gestionnaires de réseaux et les acteurs. Ce projet représente ainsi un pas supplémentaire vers la mise en œuvre du modèle cible européen à l'échéance de long terme qui prévoit une allocation des capacités d'interconnexion par enchères explicites par un unique point de contact et opérée selon des règles harmonisées.

En outre, l'intégration de l'interconnexion France-Espagne à la plateforme CASC représente une étape nécessaire pour permettre la mise en œuvre d'un couplage de marché pour allouer la capacité journalière au sein de la région Sud-Ouest. En effet, les gestionnaires de réseau français et espagnol ont prévu dans un premier temps l'intégration à la plateforme CASC des enchères explicites de long-terme à leur frontière, puis dans un deuxième temps la mise en œuvre du couplage de marché de la région Sud-Ouest, pour lequel la plateforme CASC sera utilisée dans le cadre des ventes des produits de long-terme à l'échéance journalière.

2. Périmètre d'évolution des règles et principales modifications proposées par RTE lors de la soumission du 30 septembre 2013

Les règles d'allocation actuellement en vigueur s'appliquent aux droits de transit physique⁵ alloués par enchères explicites entre la France et l'Espagne aux échéances annuelle, mensuelle, journalière et infra journalière.

L'extension de la plateforme CASC à la frontière France-Espagne requiert une évolution des règles d'allocation afin de les harmoniser avec les règles appliquées sur les autres frontières couvertes par CASC. Les règles d'allocation des capacités par enchères explicites dans les régions Centre-Ouest, Centre-Sud, et en Suisse s'appliqueront désormais également à la frontière France-Espagne pour l'allocation de droits de transit annuels et mensuels. Les règles IFE concerneront désormais l'allocation de droits de transit uniquement journaliers et infra-journaliers à l'interconnexion France-Espagne.

Concernant l'évolution proposée pour les règles appliquées à CASC lors de la soumission du 30 septembre 2013

Deux types d'évolutions sont intégrés dans les règles proposées par RTE et ses homologues des régions Centre-Ouest, Centre-Sud et de la Suisse pour l'allocation de capacité par la plateforme CASC.

⁴ Conclusions de la réunion du 14 mai 2012: "NRAs and TSOs support the extension of CASC to the France-Spain border for long-term (yearly and monthly) auctions. To enable the project to be operational in May 2013, it was decided that the TSOs will sign a memorandum of understanding by November 2012. In order to do so, TSOs committed to sending a request for comfort to NRAs and ministries, when relevant, in June 2012. This letter shall include an updated planning and a description of the project and costs. NRAs will send, together with ministries when relevant, to TSOs a letter of comfort by September 2012."

⁵ Les Droits de Transit Physique donnent à leur acquéreur le droit de faire physiquement transiter une certaine quantité d'énergie dans un sens donné d'une interconnexion. Ils s'exercent par le biais d'un processus de nomination : soit le détenteur utilise son droit, soit il est compensé à hauteur du différentiel de prix (si positif) entre les deux marchés couplés ou du prix de l'enchère explicite journalière entre deux marchés non couplés. C'est la règle dite du « use it or sell it ».

Le premier type d'évolutions concerne l'ensemble des frontières gérées par la plateforme CASC. Outre quelques ajouts mineurs, les gestionnaires de réseau proposent d'introduire deux articles sur la notice d'intérêt et la majoration fiscale. La notice d'intérêt permettra aux acteurs de marché d'exprimer leur intérêt à l'achat ou à la vente de droits de transit sur le marché secondaire, c'est-à-dire une fois ces droits déjà alloués aux enchères. L'article sur la majoration fiscale n'introduit pas de changement sur les modalités de formation du prix de la capacité par enchère explicite (application du principe du prix marginal) mais précise que toute taxe nationale est appliquée de façon additionnelle sur la base du prix marginal de l'enchère.

Le deuxième type d'évolutions consiste à intégrer l'allocation de capacité sur l'Interconnexion France-Espagne aux horizons annuel et mensuel, suivant des modalités très similaires à celles qui étaient prévues par les précédentes règles IFE.

Concernant l'évolution proposée pour les règles IFE lors de la soumission du 30 septembre 2013

La principale évolution des règles IFE par rapport à la précédente version en application depuis le 1er juin 2009 concerne le changement de périmètre temporel : seuls les horizons journalier et infra-journalier sont couverts par ces nouvelles règles IFE.

La proposition de règles d'allocation des capacités par enchères explicites pour les régions Centre-Ouest, Centre-Sud, la frontière France-Espagne et la Suisse a fait l'objet d'une consultation publique organisée par CASC du 3 au 21 juin 2013. La proposition de règles IFE pour les horizons journalier et infra-journalier a fait l'objet d'une consultation publique organisée par RTE sur la même période. Un forum a également été organisé par RTE et son homologue espagnol Red Electrica de España (REE) pour présenter le projet aux acteurs le 18 juin 2013.

3. Difficultés rencontrées et nouvelle demande d'approbation des règles soumise le 21 octobre 2013

Difficultés rencontrées

Au premier semestre 2013, les différents projets en cours à la frontière espagnole, y compris celui d'extension de la plateforme CASC, avaient été mis en suspens par le refus de Red Electrica de España (REE), le gestionnaire de réseau de transport espagnol, de s'engager à ce stade, créant ainsi un délai pour la mise en œuvre de ce projet. Après de nombreuses discussions, la volonté de l'ensemble des parties prenantes d'étendre la plateforme CASC à la frontière France-Espagne avait finalement été confirmée par la signature d'un *Memorandum of Understanding* début avril 2013. Ce *Memorandum of Understanding* planifiait les étapes pour permettre un démarrage du projet début novembre 2013.

Malgré ces avancées, de nouvelles difficultés ont à nouveau été observées cet été. REE n'a en effet pas saisi son autorité de régulation, la CNE (Comision Nacional de Energia)⁶, pour approuver les règles IFE et CASC, alors que l'ensemble des gestionnaires de réseau utilisant la plateforme CASC ont procédé à la soumission formelle des règles à leur régulateur.

Nouvelle demande d'approbation des règles

Du fait de cette absence de soumission des règles IFE et CASC par REE, les gestionnaires de réseau utilisant la plateforme CASC ont été amenés à soumettre à nouveau à leur régulateur de nouvelles règles d'allocation des capacités par enchères explicites dans les régions Centre-Ouest, Centre-Sud, et en Suisse.

⁶ Aujourd'hui intégrée à la Commission nationale des Marchés et de la Concurrence (CNMC).

RTE a ainsi soumis à l'approbation de la CRE de nouvelles règles le 21 octobre 2013. Ces règles, applicables à la plateforme CASC dans son périmètre géographique actuel, n'incluent que le premier type d'évolutions décrit ci-dessus (principalement l'introduction de deux articles sur la notice d'intérêt et la majoration fiscale). Le deuxième type d'évolutions, lié à l'intégration de la frontière France-Espagne à CASC, y a été supprimé. Par ailleurs, les règles IFE n'ont pas figuré non plus dans ce nouvel envoi : elles resteront donc inchangées.

4. Observations de la CRE

Concernant l'évolution proposée pour les règles appliquées à CASC

La CRE est favorable aux évolutions concernant l'ensemble des frontières qui ont été proposées dans les règles CASC soumises à approbation par RTE le 21 octobre 2013. L'introduction des articles sur la notice d'intérêt et la majoration fiscale dans les règles CASC sont en effet encouragées par les régulateurs comme des évolutions positives de ces règles.

La notice d'intérêt vise à faciliter les échanges et le développement du marché secondaire, et avait été identifiée par la CRE et l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) comme l'un des leviers d'amélioration des règles dans les conclusions de la consultation publique sur l'allocation de capacité long-terme et les produits de couverture menée en 2012⁷.

L'article sur la majoration fiscale apporte une clarification sur la formation du prix des enchères et les modalités d'application des taxes nationales.

Concernant l'extension de CASC à la frontière France-Espagne et l'évolution correspondante des règles

La CRE rappelle qu'elle avait demandé à RTE, lors de l'approbation des précédentes règles IFE le 16 avril 2009, de continuer d'améliorer et de faciliter le fonctionnement des échanges sur l'interconnexion France-Espagne, en particulier en limitant le nombre de plateformes permettant d'accéder aux interconnexions et en améliorant le degré de fermeté des capacités. Le transfert de la gestion de l'allocation de la capacité long-terme vers la plateforme CASC s'inscrit dans l'objectif d'une unique plateforme d'allocation aux frontières françaises ; néanmoins les règles proposées à l'approbation de la CRE n'ont pas prévu d'évolution en vue d'améliorer le degré de fermeté des capacités.

La CRE accueille favorablement les propositions d'évolution des règles IFE et CASC soumises par RTE le 30 septembre 2013, qui visent à permettre l'extension de la plateforme CASC à la frontière France-Espagne. Cependant, la CRE regrette de n'avoir pu se coordonner en vue d'approuver ces règles avec l'autorité de régulation espagnole, celle-ci n'ayant pas été saisie par son gestionnaire de réseau pour approuver les règles, et ce alors même qu'une lettre de confort avait été envoyée à REE par la CNE et par le Ministère Espagnol de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme, témoignant de son soutien au projet.

D'après la directive 2009/72/CE⁸, la coopération des autorités de régulation doit être assurée pour favoriser la mise en place de modalités pratiques pour permettre l'attribution de capacités transfrontalières. Cette coopération n'ayant pu être assurée, la CRE regrette de ne pas être en mesure d'approuver les évolutions des règles requises pour permettre l'extension de CASC à la frontière France- Espagne.

⁷ Les conclusions de la consultation publique sur l'allocation de capacité long-terme et les produits de couverture sont disponibles sur le site de l'ACER :

http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Public_consultations/PC_2012_E_131/2013_02_01_LTRTF_Evaluation_Of_Responses.pdf

⁸ Voir la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, et notamment ses articles 37§1, 38§1 et 38§2 points a) et c).

La CRE alerte sur les risques afférents à l'absence de soumission de règles par REE à son régulateur : d'une part, un retard supplémentaire dans le démarrage de l'extension de CASC à la frontière France-Espagne, d'autre part, les conséquences préjudiciables sur le projet de couplage de marché de la région Sud-Ouest⁹. A ce titre, il convient de noter qu'une analyse préliminaire de RTE estime des impacts significatifs en termes de retard et de surcoût sur le projet de couplage de marché. A compter de début 2014, tout retard de l'intégration de la frontière France- Espagne à la plateforme CASC génèrerait un retard identique sur le projet de couplage de marché. Or la CRE a estimé, dans son rapport relatif à l'utilisation et la gestion des interconnexions en 2012¹⁰ publié en juillet 2013, que tout retard d'un mois du projet de couplage de marché génèrerait sur la frontière France-Espagne un surcoût d'approvisionnement d'environ un million d'euros par mois (estimation effectuée sur la base du surcoût d'approvisionnement lié à l'absence de couplage de marché moyen observé entre 2009 et 2012). En outre, la mise en œuvre du couplage de marché dans la région Sud-Ouest, si réalisée sans intégration préalable de la frontière France-Espagne à CASC, ne pourrait être effective avant septembre 2014, et génèrerait d'importants surcoûts additionnels.

5. Décision de la CRE

La CRE n'est pas en mesure d'approuver les règles IFE et CASC qui lui ont été soumises par RTE le 30 septembre 2013, son homologue espagnol n'ayant pas été saisi par le gestionnaire de réseau REE.

La CRE approuve la seconde proposition de règles d'allocation des capacités par enchères explicites dans les régions Centre-Ouest, Centre-Sud et en Suisse, qui lui a été soumise le 21 octobre 2013.

La CRE demande à RTE de déployer ses meilleurs efforts pour se coordonner avec REE en vue d'une soumission conjointe de règles IFE et CASC, permettant l'extension de la plateforme CASC à la frontière France-Espagne dans les meilleurs délais, afin de ne pas occasionner de retard dans le projet d'extension du couplage de marché de la région Nord-Ouest à l'Espagne et au Portugal.

La CRE rappelle également son souhait d'une amélioration du degré de fermeté des capacités, et demande en particulier à RTE de réviser les modalités d'application des plafonds sur la compensation des droits de transit en cas de réduction de la capacité, lors de l'évolution des règles qui sera induite par la mise en place du couplage de marché dans la région Sud-Ouest.

Fait à Paris, le 24 octobre 2013,

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Un Commissaire,

Michel Thiollière

⁹ Projet de couplage de marché des régions « Nord Ouest » (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède) et « Sud Ouest » (France, Espagne, Portugal) prévu pour le premier trimestre 2014.

¹⁰ <http://www.cre.fr/documents/presse/communiqués-de-presse/publication-du-rapport-interconnexions-2012>