

DÉLIBÉRATION

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 1^{er} décembre 2016 portant approbation des Règles Services Système fréquence et des Règles Services Système tension

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE

1.1 Cadre juridique et règles en vigueur

Le quatrième alinéa de l'article L. 321-11 du code de l'énergie dispose que : « le gestionnaire du réseau public de transport veille également à la disponibilité et à la mise en œuvre des services nécessaires au fonctionnement du réseau. Tout producteur dont les installations disposent d'une capacité constructive de réglage de la fréquence ou de la tension met, en application de l'article L. 342-5, cette capacité à la disposition du gestionnaire du réseau public de transport, selon des modalités de participation et des règles de détermination de la rémunération fondées sur des critères objectifs et non discriminatoires, qui sont élaborées et publiées par le gestionnaire du réseau public de transport. Ces modalités et règles sont approuvées par la Commission de régulation de l'énergie préalablement à leur mise en œuvre. Le gestionnaire du réseau public de transport conclut les contrats nécessaires à l'exercice de cette mission ».

Le projet de règlement européen relatif à l'équilibrage, suivant les recommandations de l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)¹, prévoit la définition de principes non discriminatoires, transparents, économiquement efficaces et reposant sur des règles de marché pour la participation des acteurs de marché aux mécanismes d'équilibrage.

Par délibération du 28 novembre 2013², la CRE a approuvé les modalités de participation aux services système et les règles de détermination de la rémunération (ci-après « règles services système »). Cette délibération établissait un programme de travail pluriannuel sur les évolutions ultérieures des règles services système. La déclinaison de ce programme de travail a conduit la CRE à approuver, par délibération du 12 juin 2014³ et du 3 décembre 2015⁴, des évolutions des règles services système qui lui avait été soumises par RTE.

1.2 Orientations de la CRE sur les modalités de constitution de la réserve primaire

1.2.1 Orientations

Dans les délibérations susmentionnées, la CRE a demandé à RTE de mener des analyses sur l'architecture de marché pour la constitution des réserves primaire et secondaire. En 2015, RTE a instruit, en concertation avec les acteurs de marché, un scénario d'approvisionnement en réserve primaire par appels d'offres hebdomadaires conjoints avec les gestionnaires de réseau de transport (GRT) allemands, autrichien, néerlandais et suisse, dans le cadre d'une coopération dite « coopération FCR⁵ ».

¹ Recommandation du 20 juillet 2015 de l'ACER :

http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Recommendations/ACER%20Recommendation%2003-2015.pdf

² <http://www.cre.fr/documents/deliberations/approbation/regles-services-systeme>

³ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/approbation/regles-services-systeme2>

⁴ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/approbation/regles-services-systeme3>

⁵ FCR ou Frequency Containment Reserves : réserve primaire fréquence / puissance

Dans la cadre de cette coopération, un appel d'offres est organisé chaque mardi après-midi précédant la semaine de livraison. Les acteurs de marché déposent leurs offres auprès du GRT de leur zone de raccordement, et les GRT mettent en commun ces offres. Les offres sont sélectionnées par un algorithme visant à minimiser les coûts de constitution, tout en respectant des limites d'import/export par pays définies par le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité (ci-après sous son acronyme le plus connu, en anglais, ENTSO-E). Chaque appel d'offres repose sur un produit « *base hebdomadaire* » (168 heures, du lundi 0 h au dimanche 24 h), symétrique (pouvant être activé à la hausse comme à la baisse), divisible en volume par pas de 1 MW, avec une taille minimale de 1 MW. Les offres sélectionnées sont rémunérées au prix de l'offre. Les coûts de contractualisation totaux sont répartis entre GRT de telle manière que le coût supporté par chaque GRT est égal à son besoin exprimé multiplié par le coût moyen de contractualisation à l'échelon de la coopération FCR.

Dans sa délibération du 2 juin 2016⁶, la CRE a donné une orientation favorable à la constitution de réserve primaire par appels d'offres transfrontaliers avec les GRT allemands, autrichien, néerlandais et suisse, dès janvier 2017. La CRE a précisé qu'elle était favorable à :

- une révision de la règle de répartition des coûts entre GRT, de manière à garantir l'intérêt économique de la coopération FCR pour chaque pays ;
- la mise en œuvre anticipée des principes de gouvernance décrits dans les articles 5, 6, 7 et 8 du projet de règlement européen relatif à l'équilibrage proposé par l'ACER dans sa Recommandation du 20 juillet 2015⁷.

1.2.2 Mise en œuvre des orientations

Le 4 juillet 2016, l'ensemble des GRT et des régulateurs membres des pays concernés se sont déclarés favorables à la mise en œuvre d'appels d'offres conjoints de réserve primaire avec la France, dès janvier 2017. Cette décision s'accompagne :

- d'une révision de la règle de répartition des coûts entre GRT telle que décrite ci-dessus ;
- d'un processus de révision des modalités des appels d'offres avec une concertation des acteurs de marché. A ce titre, une consultation publique régionale menée par les GRT est prévue début 2017, à la suite de laquelle les GRT concernés proposeront des évolutions de la coopération FCR aux régulateurs ;
- d'une période transitoire de six mois limitant les imports et exports de la France à respectivement 30% et 15% de la contribution française au réglage de la fréquence de la plaque continentale européenne (soit environ respectivement 168 MW et 84 MW pour 2017).

Une évolution des règles services système est nécessaire pour permettre la participation de la France à la coopération FCR dès janvier 2017. A cet effet, RTE a mené, dans le cadre du Comité des utilisateurs du réseau de transport d'électricité (CURTE), une concertation puis une consultation publique du 6 juillet au 29 juillet 2016.

1.3 Saisine de RTE

A l'issue de ces travaux, RTE a soumis pour approbation à la CRE, par courrier du 30 septembre 2016, une proposition d'évolution des règles services système, dissociées en deux jeux de règles relatifs respectivement au réglage de la fréquence (ci-après les « *Règles Services Système fréquence* ») et à celui de la tension (ci-après les « *Règles Services Système tension* »), accompagnée du rapport de la consultation organisée au sein du CURTE. Les évolutions proposées par RTE concernent le réglage de la fréquence uniquement. Les Règles Services Système tension n'introduisent pas d'évolution par rapport aux dispositions en vigueur ; dans sa délibération du 23 septembre 2016, la CRE a demandé à RTE de lui soumettre des évolutions relatives aux modalités de rémunération du réglage de la tension d'ici le 31 décembre 2016.

RTE propose que les évolutions des règles services système entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Le 24 novembre 2016, la CRE a organisé une table ronde réunissant les acteurs ayant participé à la concertation menée par RTE.

⁶ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/orientation/services-systeme-frequence-puissance>

⁷ Cf note n° 1

2. EVOLUTIONS DES REGLES SERVICES SYSTEME PROPOSEES PAR RTE ET ANALYSE DE LA CRE

2.1 Cadre général de l'adaptation des règles services système à la contractualisation de réserve primaire par appels d'offres transfrontaliers et obligation de mise à disposition des capacités constructives

2.1.1 Proposition de RTE

Afin de mettre en œuvre les orientations de la CRE du 2 juin 2016, RTE propose que les Règles Services Système fréquence prévoient deux modes de constitution des réserves automatiques de fréquence :

- la contractualisation par appels d'offres hebdomadaires au sein de la coopération FCR, pour la réserve primaire ;
- la prescription d'obligations pour la réserve secondaire, ainsi que pour les situations de secours en cas de dysfonctionnement des appels d'offres transfrontaliers de réserve primaire (dites « *situations de repli* »⁸).

En application des dispositions précitées, RTE propose de rendre obligatoire la participation aux appels d'offres pour les capacités visées par le quatrième alinéa de l'article L. 321-11 du code de l'énergie.

Pour les acteurs disposant d'un portefeuille important, cette participation obligatoire serait cependant limitée à la contribution française au réglage de la fréquence de la plaque continentale européenne.

Les acteurs étant dans l'incapacité technique de mettre à disposition leurs capacités constructives de réglage de la fréquence sur la période de contractualisation concernée devront en informer RTE en précisant les raisons.

2.1.2 Position des acteurs de marché

Les acteurs de marché soutiennent la proposition de RTE concernant la gestion des situations de repli.

Concernant l'adaptation de l'obligation de mise à disposition des capacités constructives de réglage de la fréquence, les deux acteurs qui se sont exprimés ont indiqué leur préférence pour une participation facultative.

2.1.3 Analyse de la CRE

La CRE est favorable au maintien de la prescription, à ce stade, pour la réserve secondaire ainsi que pour la réserve primaire pour les situations de repli. Cette dernière disposition permet de doter RTE des moyens lui permettant d'assurer la sûreté du système électrique en cas de dysfonctionnement des appels d'offres transfrontaliers de réserve primaire.

La CRE est également favorable à l'adaptation de l'obligation de mise à disposition des capacités constructives de réglage de la fréquence proposée par RTE.

2.2 Régime d'indemnités

2.2.1 Proposition de RTE

Un acteur qui détient une obligation de fournir des services système (qu'elle soit issue d'une obligation ou d'un appel d'offres) peut être indisponible pour fournir ce service, en cas d'aléa par exemple. Trois cas sont alors possibles :

- l'acteur dispose d'une couverture : il peut mobiliser une autre entité au sein de son portefeuille afin de fournir les services système ;
- l'acteur peut acquérir les services système auprès d'une contrepartie sur le marché secondaire ;
- l'acteur n'est pas en mesure de fournir le service à RTE : RTE reconstitue les services système de manière centralisée par activation d'offres spécifiques sur le mécanisme d'ajustement, et perçoit des indemnités de la part de l'acteur défaillant.

⁸ Les dysfonctionnements possibles des appels d'offres peuvent être liés à des problèmes techniques ou informatiques, ou à une insuffisance d'offres déposées par les acteurs de marché. Depuis la création de la coopération FCR, aucune enchère n'a dû être annulée.

Les règles services système en vigueur prévoient le régime d'indemnités suivant :

- une indemnité élémentaire « *pleine* », égale à la somme du prix régulé de l'obligation (restitution de la rémunération de la capacité absente) et du prix spot de l'électricité (pénalité additionnelle subie par l'acteur) ;
- une indemnité élémentaire « *réduite* », se substituant à l'indemnité pleine et égale à 120 % du prix régulé de l'obligation, applicable uniquement (i) à l'issue d'un aléa (ii) pendant au maximum 24 heures et (iii) si l'acteur n'a pas la possibilité de reconstituer les services système au sein de son portefeuille ;
- en cas d'aléa, l'indemnité ne prend effet qu'au prochain guichet infra journalier (période de 1 à 2 heures).

La participation française à la coopération FCR, ainsi que les travaux qui ont eu lieu en 2016 sur les régimes de pénalités des autres dispositifs de réserves existants (réserves rapide et complémentaire, appels d'offres effacements), ont amené RTE à réinterroger le régime d'indemnités. Toutefois, RTE ne propose pas de modifier intégralement le régime d'indemnités des services système fréquence, dans la mesure où le mode de constitution de la réserve secondaire n'évolue pas et où, pour la réserve primaire, la comparaison et l'harmonisation éventuelle des régimes d'indemnités entre les différents GRT participant à la coopération FCR seront traitées dans le cadre de la consultation publique régionale début 2017. A l'issue de la concertation, RTE propose ainsi :

- pour les capacités constituées par obligations (réserve secondaire et situations de repli pour la réserve primaire), le maintien du régime actuel ;
- pour les capacités de réserve primaire constituées par appels d'offres : le maintien du régime actuel, à l'exception de l'indemnité réduite qui serait supprimée.

RTE justifie cette suppression par la nécessité d'inciter l'ensemble des acteurs à fiabiliser leurs capacités et si besoin à échanger des réserves sur le marché secondaire de gré à gré.

2.2.2 Position des acteurs de marché

Le maintien du régime actuel pour les capacités constituées par obligations ainsi que le statu quo pour l'indemnité pleine font l'objet d'un consensus parmi les acteurs de marché.

En revanche, plusieurs acteurs de marché sont opposés à la suppression de l'indemnité réduite, tandis que trois s'y sont déclarés favorables.

En particulier, ENERGY POOL, CNR, RES et RESTORE ont adressé le 7 octobre 2016 un courrier à la CRE, présentant les éléments suivants :

- la suppression de l'indemnité réduite entraînerait une concurrence inéquitable et une situation discriminatoire pour ces acteurs, vis-à-vis d'une part de l'acteur historique, et d'autre part des capacités étrangères avec lesquelles ces acteurs sont mis en concurrence lors des appels d'offres transfrontaliers ;
- l'indemnité réduite doit donc être maintenue tant qu'il n'existe pas de marché secondaire transfrontalier liquide et concurrentiel permettant à tous les acteurs de se couvrir en cas d'aléa.

2.2.3 Analyse de la CRE

En premier lieu, la CRE estime que la participation de la France à la coopération FCR devrait s'accompagner d'une révision du régime d'indemnités. En effet, le mécanisme en vigueur avait été conçu dans le cadre d'un système de prescription rémunérée à prix régulé. Désormais, les acteurs pourront associer un prix à leurs offres de capacité pour la réserve primaire, reflétant les caractéristiques de cette capacité (coût et fiabilité notamment). La CRE note que la seule évolution proposée par RTE concerne la suppression de l'indemnité réduite dans le cas de la contractualisation de réserve primaire par appels d'offres transfrontaliers.

Les retours d'expérience menés sur d'autres types de réserves ont révélé la nécessité de renforcer les dispositifs incitant les acteurs à fiabiliser leurs offres. Dans le contexte d'un passage de l'hiver 2016/2017 sous forte vigilance pour le système électrique, la CRE estime indispensable de maintenir un signal favorisant le développement de capacités fiables, en particulier pour les effacements. A ce titre, la suppression de l'indemnité réduite s'inscrit dans la continuité des dispositifs mis en œuvre par RTE afin de renforcer la fiabilité des offres : la CRE y est donc favorable.

La CRE a cependant pris note des inquiétudes exprimées par les acteurs concernant la suppression de l'indemnité réduite. La CRE estime que, pour les acteurs disposant d'un petit portefeuille, la solution privilégiée pour se couvrir contre un aléa consiste à acquérir les services système auprès d'une contrepartie sur le marché secondaire ; il est donc indispensable que celui-ci fonctionne de manière efficace.

La CRE demande ainsi à RTE de continuer à mettre en œuvre les dispositions favorisant le fonctionnement de ce marché.

En particulier, la CRE demande à RTE, de mettre en œuvre, d'ici le 1^{er} avril 2017, un « *marché secondaire facilité* », c'est-à-dire une plateforme ouverte permettant aux acteurs qui le souhaitent d'annoncer leurs offres (en volumes et en prix), à l'achat et à la vente, sur le marché secondaire des services système fréquence. La CRE sera attentive à ce que les acteurs disposant de capacités à fournir de la réserve primaire mettent à disposition leurs capacités aux autres acteurs sur le marché secondaire. Dans l'attente de la mise en œuvre de ce marché secondaire facilité, la CRE demande à RTE de mettre en œuvre, d'ici le 1^{er} janvier 2017, un processus simplifié, même rudimentaire, permettant la diffusion des offres sur le marché secondaire des services système fréquence.

La CRE demande également à RTE de poursuivre la coopération avec ses partenaires de la coopération FCR afin d'étudier l'opportunité de proposer des dispositions permettant (i) la mise en œuvre d'un marché secondaire transfrontalier et (ii) une évolution du régime d'indemnités, prenant en compte les résultats de la consultation publique régionale qui sera menée au premier trimestre 2017.

2.3 Régime des inaptitudes temporaires

2.3.1 Proposition de RTE

Le régime des inaptitudes temporaires est une disposition permettant une exemption d'obligation de réserve pour un acteur obligé dans deux cas précis :

- pour les installations hydrauliques lors qu'elles sont soumises à des aléas externes (type crue, ou apport hydraulique non maîtrisé).
- pour les groupes thermiques notamment lors des périodes de démarrage, d'arrêt et de modulation pour les acteurs présentant strictement moins de cinq entités de réserve dans leur portefeuille.

Lors de l'approbation des premières règles services système en 2013, la CRE s'était interrogée sur la différence de traitement entre acteurs liée ce régime, et notamment la justification du seuil de cinq entités.

Dans ses délibérations précitées, la CRE avait ainsi demandé à RTE de conduire « *d'ici le 31 juillet 2016, une concertation avec les acteurs de marché sur une évolution du régime des inaptitudes temporaires* », et « *de lui soumettre, d'ici le 15 septembre 2016 au plus tard, une proposition de règles services système intégrant les évolutions du régime des inaptitudes temporaires* ».

Ce régime étant lié à la constitution des réserves par obligation, il disparaît en cas de constitution par appels d'offres pour la réserve primaire.

Pour la réserve secondaire (et pour les situations de repli pour la réserve primaire), en l'absence d'évolution du mode de constitution, RTE propose, à l'issue de la concertation, le statu quo pour ce régime.

2.3.2 Position des acteurs de marché

Un seul acteur a formulé une objection à la proposition de RTE, en demandant une augmentation du seuil du nombre d'entités permettant de bénéficier du régime des inaptitudes temporaires, pour les groupes thermiques lors des périodes de démarrage, d'arrêt et de modulation.

2.3.3 Analyse de la CRE

La CRE est favorable au maintien de ce régime pour la réserve secondaire, de manière transitoire jusqu'à l'évolution du mode de constitution de cette réserve, et pour la réserve primaire en cas de situations de repli.

A la suite de la proposition de feuille de route soumise par RTE à la CRE en juillet 2016⁹, la CRE établira en 2017 une feuille de route de l'équilibrage du système électrique français qui permettra notamment de définir les jalons d'évolutions pour la réserve secondaire. Cette feuille de route pourra déterminer s'il est pertinent de revoir le régime des inaptitudes temporaires, en fonction notamment de l'échéance d'évolution du mode de constitution de cette réserve.

⁹ http://www.rte-france.com/sites/default/files/livre_vert_equilibre_od_version_detaillee.pdf

2.4 Autres évolutions

2.4.1 Proposition de RTE

Les Règles Services Système fréquence intègrent par ailleurs d'autres évolutions visant à simplifier et clarifier les règles. Deux dispositions visant à améliorer la participation aux services système sont également proposées :

- l'expérimentation de l'agrégation injection / soutirage ;
- la baisse de la résolution de la certification (100 kW).

2.4.2 Position des acteurs de marché

Les acteurs sont favorables à l'expérimentation de l'agrégation injection / soutirage et la baisse de la résolution de la certification. Les autres évolutions, mineures, n'ont pas fait l'objet de remarques de la part des acteurs.

2.4.3 Analyse de la CRE

La CRE est favorable aux évolutions proposées dans les Règles Services Système fréquence, et en particulier aux mesures permettant d'élargir la participation aux services système.

3. DECISION

3.1 Approbation

En application des dispositions de l'alinéa 4 de l'article L. 321-11 du code de l'énergie, la CRE approuve les Règles Services Système fréquence et les Règles Services Système tension qui lui ont été soumises le 30 septembre 2016 par RTE.

Les Règles Services Système fréquence et les Règles Services Système tension entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Elles sont publiées sur le site de RTE.

3.2 Demandes de la CRE concernant les prochains travaux et les échéances associées

La CRE demande à RTE de mettre en œuvre, d'ici le 1^{er} avril 2017, un « *marché secondaire facilité* », c'est-à-dire une plateforme ouverte permettant aux acteurs qui le souhaitent d'annoncer leurs offres (en volumes et en prix), à l'achat et à la vente, sur le marché secondaire des services système fréquence.

La CRE demande également à RTE de mettre en place, d'ici le 1^{er} janvier 2017, un processus simplifié, même rudimentaire, permettant la diffusion aux acteurs des offres sur le marché secondaire des services système fréquence.

La CRE demande par ailleurs à RTE de poursuivre la coopération avec les GRT membres de la coopération FCR afin d'étudier en 2017 la révision des modalités des appels d'offres transfrontaliers de réserve primaire, en lançant une consultation publique régionale avec les acteurs de marché dès janvier 2017, afin qu'une proposition d'évolution de la coopération FCR soit soumise à l'ensemble des régulateurs concernés dès le 15 mai 2017.

Fait à Paris, le 1^{er} décembre 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Philippe de LADOUCKETTE