



DELIBERATION N° 2018-201

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 septembre 2018 portant avis sur le projet de décret relatif au mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Jean-Laurent LASTELLE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis par le ministre de la transition écologique et solidaire, le 18 juin 2018, d'un projet de décret pris pour application de l'article L. 335-6 du code de l'énergie relatif au dispositif de contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité, plus connu sous le nom de « mécanisme de capacité ».

1. CONTEXTE ET OBJET

1.1 Étapes de la mise en place du mécanisme de capacité en France

Afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement du système électrique français, la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (« NOME »), par la suite codifiée dans les articles L. 335-1 et suivants du code de l'énergie, prévoit la création d'un mécanisme de capacité.

Le 29 mars 2012, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a rendu un avis favorable¹ sous réserve de modifications au projet de décret en Conseil d'État précisant les modalités d'application du mécanisme.

En raison de la mise en place de mécanismes similaires au sein de plusieurs États membres, la Direction Générale de la Concurrence de la Commission européenne (« DGCOMP ») a lancé, le 29 avril 2015, une enquête sectorielle en matière d'aides d'État sur les mécanismes de capacité afin d'analyser leur compatibilité avec les règles européennes. Le 13 novembre 2015, elle a lancé, en parallèle, une enquête approfondie ciblant le mécanisme mis en place par les pouvoirs publics en France, pour l'analyser plus finement.

Au cours de l'année 2016 et à la suite de nombreux échanges avec la Commission européenne, le gouvernement français s'est engagé à amender le mécanisme pour répondre à ses préoccupations en formulant trois propositions majeures consistant à :

- instaurer une série de mesures visant à prévenir toute manipulation de marché ;
- permettre la participation des capacités étrangères au mécanisme de capacité français à horizon 2019 ;
- créer un dispositif spécifique pour les nouvelles capacités leur permettant de bénéficier de revenus sur 7 ans, augmentant ainsi la visibilité pour les nouveaux investissements et facilitant l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché à horizon 2019.

Sur la base de ces engagements, la Commission européenne a conclu, dans une décision en date du 8 novembre 2016, que le mécanisme de capacité français était compatible avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État et a validé sa mise à exécution pour une durée de 10 ans.

Les règles du mécanismes de capacité ont évolué le 29 novembre 2016, après avis favorable de la CRE², afin de mettre en place la première proposition. Les deux suivantes nécessitaient, quant à elles, des modifications des

¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 29 mars 2012 portant avis sur le projet de décret pris pour application de l'article L.335-6 du code de l'énergie relatif au dispositif de contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et instaurant un mécanisme de capacité.

² Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 novembre 2016 portant avis sur le projet de règles du mécanisme d'obligation de capacité prévu par l'article R.335-2 du code de l'énergie

dispositions réglementaires du code de l'énergie relatives au mécanisme d'obligation de capacité par un décret en Conseil d'État objet de la présente saisine.

La CRE souligne que ce projet de décret s'inscrit dans un contexte plus large de réflexions sur de potentielles évolutions du mécanisme de capacité. RTE a mené, depuis le début de l'été, plusieurs concertations visant, à partir des premiers retours d'expérience, à simplifier le dispositif et à en améliorer le fonctionnement. Une d'entre elles, menée conjointement avec la CRE, a pour but d'interroger les acteurs sur le fonctionnement du marché des garanties de capacité.

Une fois le décret publié, une évolution des règles du mécanisme sera nécessaire et intégrera, en plus, l'ensemble des orientations résultant de ces concertations. La CRE sera amenée à rendre un avis sur le nouveau projet de règles.

1.2 Cadre d'analyse de la CRE

L'approbation du mécanisme de capacité au titre du régime des aides d'État par la Commission européenne, le 8 novembre 2016, était conditionnée à la mise en place des évolutions détaillées dans la partie précédente, conformément aux engagements pris par la France. Ces derniers comportent un certain nombre d'éléments de design des mécanismes de participation des capacités étrangères et du dispositif de contractualisation pluriannuelle, qui ont donc déjà été approuvés par la Commission européenne.

L'analyse de la CRE n'a ainsi pas pour objet de remettre en question les éléments ayant conduit la Commission européenne à approuver le mécanisme. Une part importante des aménagements proposés dans le projet de décret constitue une déclinaison directe des engagements pris par la France. Néanmoins, la CRE souligne que le mécanisme de capacité reste un dispositif complexe et qu'il importe que la mise en œuvre de nouvelles dispositions ne vienne pas altérer son efficacité globale. Ainsi, sans remettre en question les principes généraux du projet de décret, la CRE concentre son analyse sur la mise en œuvre pratique des évolutions et l'équilibre futur du dispositif.

RTE a mené depuis 2015 un important travail de concertation, dont les propositions du projet de décret sont, en grande partie, le résultat.

1.3 Les retours des acteurs et les expériences internationales incitent à lancer une réflexion de plus long terme sur l'architecture du mécanisme de capacité français

Lors des échanges qui ont pu avoir lieu avec les acteurs, un certain nombre d'entre eux ont fait part à la CRE de leur souhait qu'un mécanisme centralisé, s'appuyant sur une enchère unique 4 ans à l'avance, vienne remplacer le mécanisme décentralisé français actuel. Ceux-ci considèrent qu'un tel modèle serait plus à même d'assurer la sécurité d'approvisionnement et qu'il assurerait une formation des prix plus efficace.

Lors de la construction du mécanisme au début des années 2010, de nombreux débats ont eu lieu autour de l'architecture à retenir pour la France, tenant compte de ses spécificités et de l'efficacité des différents dispositifs possibles. Il avait alors été décidé d'opter pour un mécanisme de marché décentralisé qui dispose d'un certain nombre de bonnes propriétés dont, notamment, celle de responsabiliser les acteurs, plus à même d'estimer la consommation de leurs clients lors des périodes de pointe, par analogie avec ce qui se fait sur le volet énergie.

Toutefois, le contexte a évolué depuis et certains éléments mériteraient d'être réinterrogés au regard du retour d'expérience des acteurs ou encore des choix de design des marchés de capacité en développement ou développés dans d'autres pays. Le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Italie ont, par exemple, tous les trois opté pour un mécanisme centralisé.

Dans ce nouveau cadre, il apparaît donc opportun de mener des réflexions de plus long terme sur l'architecture du marché de capacité français. Ces réflexions ont leur place dans le contexte actuel du développement de mécanismes de prise en compte des contributions des capacités étrangères et d'harmonisation des règles au niveau supranational.

2. PRISE EN COMPTE EXPLICITE DES CONTRIBUTIONS TRANSFRONTALIERES A LA SECURITE D'APPROVISIONNEMENT EN FRANCE

2.1 L'architecture proposée dans le décret est le résultat d'un processus de concertation, tant national qu'europpéen

Dans son avis du 29 mars 2012 sur le projet de décret relatif au mécanisme de capacité, la CRE soulignait qu'elle était « *attachée à la définition de règles fondées sur le principe de non-discrimination et aboutissant à la mise en place d'un marché concurrentiel* » et insistait sur l'importance « *[qu'] au cours des futures concertations propres à la construction des règles de marché, les gestionnaires de réseau concernés engagent une réflexion visant à assurer l'ouverture progressive du mécanisme aux capacités étrangères* ».

La CRE se félicite ainsi du processus de concertation sur ce sujet mené par RTE : une première concertation avec l'ensemble des acteurs de marché a été lancée par RTE en avril 2015 suivie d'une consultation publique en août 2015 ; en parallèle de l'instruction de la Commission européenne, une seconde a été organisée lors du printemps 2016 ; enfin, dans le but de décliner les engagements pris par la France auprès de la Commission européenne, une dernière session de concertation a eu lieu en mai 2017 accompagnée d'une consultation publique.

L'ensemble de ces réflexions ont permis à RTE de publier, en avril 2018, un rapport intitulé « *Évolution des modalités de prise en compte de l'interconnexion au système européen dans le mécanisme de capacité français* », dont les préconisations ont largement inspiré le projet de décret.

Parallèlement à ce processus national, une analyse de fond a été menée par la Commission européenne sur la compatibilité aux règles régissant les aides d'Etat des différents mécanismes de capacité en Europe. Le rapport final de son enquête sectorielle évoquée plus haut s'accompagne d'un document intermédiaire intitulé « *Commission staff working document* »³ et publié mi-2016 dont les analyses ont orienté les choix d'architecture proposés par les autorités françaises.

2.2 La prise en compte explicite de la contribution des capacités transfrontalières répond à une problématique de non-discrimination et permet d'envoyer des signaux d'investissement de part et d'autre des frontières

Le mécanisme actuel intègre bien la contribution des importations d'électricité à la diminution du risque de défaillance en France au travers d'une prise en compte dite « implicite ». Celle-ci consiste à déduire du niveau d'obligation global à l'échelle de la France le volume de contributions étrangères en période de défaillance déterminé par le gestionnaire de réseau sur la base d'une étude probabiliste.

Cette prise en compte implicite est nécessaire afin de ne pas surestimer le besoin français en garanties de capacité et ainsi d'éviter de créer une situation de « sur-capacité ». Comme la CRE l'indiquait dans son avis du 29 mars 2012 « *la prise en compte implicite des interconnexions dans le calcul du montant de l'obligation des fournisseurs [constituait] une solution adaptée, à court terme, à la problématique de l'intégration de la contribution de l'interconnexion dans le mécanisme* ».

Néanmoins, la CRE rappelait être « *attachée à la définition de règles fondées sur le principe de non-discrimination et aboutissant à la mise en place d'un marché concurrentiel* », soulignant que « *l'inclusion de capacités étrangères pourrait être de nature à renforcer la concurrence à l'échelle européenne* » et que « *[leur] prise en compte explicite [...] présenterait l'avantage de révéler plus finement le bénéfice réel des interconnexions au risque de défaillance lors de la période de pointe considérée* ».

En ce sens, les conclusions de la CRE rejoignent les orientations prises par la Commission européenne à la suite de son enquête sectorielle : « *les mécanismes de capacité à l'échelle du marché doivent explicitement permettre la participation transfrontière afin de minimiser les distorsions de la concurrence et des échanges transfrontières, de garantir l'existence d'incitations à poursuivre les investissements dans les interconnexions et de réduire les coûts à long terme de la sécurité d'approvisionnement de l'UE* »⁴.

En conclusion, bien que la prise en compte implicite permette l'intégration des contributions étrangères dans le dimensionnement du mécanisme de capacité, évitant ainsi de générer une situation de sur-capacité, la mise en place d'une prise en compte explicite apparaît nécessaire pour rétablir des signaux d'investissement cohérents de part et d'autre de la frontière.

2.3 Le projet de décret instaure un mécanisme cible de participation directe des capacités situées à l'étranger en application des engagements pris par la France auprès de la Commission européenne

Pour que le mécanisme français puisse être validé par la Commission européenne, la France s'est engagée à prendre « *en compte [de manière] explicite des capacités étrangères selon un modèle hybride, qui rémunère aussi bien les interconnexions que les capacités de production et d'effacement étrangères* »⁵.

Pour ce faire, la proposition française à la Commission européenne est de construire un mécanisme dans lequel « *les capacités de production et d'effacement étrangères [devront] acquérir des tickets d'interconnexion pour pouvoir être certifiées et ensuite offrir leurs garanties de capacité sur le marché de capacité français. Les tickets seront accordés par frontière sur la base de la contribution des États-membres transfrontaliers à la sécurité d'approvisionnement en France. Ces tickets seront ensuite mis aux enchères "frontière par frontière". Toutes les capacités*

³ http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/capacity_mechanisms_swd_en.pdf

⁴ Rapport final de l'enquête sectorielle de la Commission sur les mécanismes de capacité, 30 novembre 2016 (http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/capacity_mechanisms_final_report_fr.pdf)

⁵ Décision de la Commission du 8.11.2016 concernant le régime d'aides SA.39621 2015/C (ex 2015/NN) (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261326/261326_1840296_301_2.pdf)

de production et d'effacement du pays transfrontalier interconnecté à la France par une interconnexion donnée auront la possibilité de participer à l'enchère des tickets d'interconnexion correspondant à cette interconnexion »⁶.

Ce modèle cible permettra, ainsi, à toutes les capacités étrangères de participer au mécanisme français sous réserve d'avoir obtenu des « tickets d'accès au mécanisme français » mis aux enchères sur chacune des frontières.

La valeur globale des contributions transfrontalières à la sécurité d'approvisionnement, les coefficients de répartition de cette valeur globale par État interconnecté avec le territoire de la France métropolitaine continentale sont déterminés par RTE, pour une année de livraison donnée, quatre années avant le début de ladite année de livraison. Ils sont ensuite figés pour l'année de livraison considérée.

Les conditions d'éligibilité à ces enchères puis de participation au mécanisme (engagement de disponibilité pendant les périodes de pointes françaises, procédures de contrôle, etc.) nécessitent l'intervention des gestionnaires de réseaux de transport voisins, les règles du mécanisme de capacité français ne pouvant s'appliquer sans transposition aux capacités étrangères. L'ensemble des missions confiées aux gestionnaires de réseaux de transport étrangers nécessitent la mise en place d'accords avec RTE, accords prenant la forme de conventions approuvées par la CRE.

Dans le cas où de telles conventions ne seraient pas signées par certains des gestionnaires de réseaux étrangers, la France s'est engagée à mettre en place une procédure dite « simplifiée », qui consiste en une participation explicite des interconnexions.

Une prise en compte explicite des contributions étrangères à la réduction du risque de défaillance en France sera donc bien effective sur toutes les frontières françaises, à l'exception, pour le moment, de la frontière Suisse sur laquelle ne portait pas les engagements pris auprès de la Commission européenne et dont la prise en compte pourra faire l'objet de futures évolutions du dispositif.

2.3.1 La procédure approfondie permet la rémunération des capacités étrangères et des gestionnaires d'interconnexion, répondant ainsi aux questions soulevées par la prise en compte implicite en termes de signaux d'investissement

La sélection des capacités étrangères éligibles au mécanisme français s'effectue au travers d'une enchère

Pour une frontière et une année de livraison données, une fois la convention signée entre les gestionnaires de réseaux de transport concernés, un volume de « tickets d'accès au mécanisme de capacité français » est émis par RTE. Ce volume correspond à la contribution, évaluée par RTE, des capacités étrangères en période de pointe.

Ces « tickets » sont alloués par RTE aux exploitants de capacités de l'État participant interconnecté lors d'une enchère. Les participants à l'enchère doivent, auparavant, pré-certifier leurs capacités afin de justifier leur future éligibilité au mécanisme de capacité français, en déclarant leur niveau prévisionnel de disponibilité sur la période de pointe pour l'année en question.

Les capacités éligibles sont traitées selon des modalités identiques à celles s'appliquant aux capacités françaises

Les capacités ayant obtenu des « tickets » lors de l'enchère évoquée précédemment sont alors traitées comme les capacités françaises. A ce titre, elles doivent donc s'engager, auprès de RTE, dans un processus de certification et sont soumises aux mêmes modalités (engagement de disponibilité pendant la période PP2, niveau des pénalités).

La seule différence réside dans le fait que les modalités de contrôle sont confiées par RTE aux gestionnaires de réseau étrangers, conformément aux éléments qui seront définis dans la convention signée entre eux.

Les revenus générés par ces enchères seront partagés entre RTE et les gestionnaires de réseaux de transport étrangers seulement dans les situations de prise en compte réciproque des capacités françaises dans le mécanisme de capacité du pays concerné

Les revenus résultants de cette enchère sont recouverts par RTE puis répartis, le cas échéant, entre les différentes interconnexions exemptées ou régulées. Alors que les premières conservent l'intégralité des revenus résultant de cette répartition, ceux attribués aux secondes sont partagés entre RTE et les gestionnaires de réseau étrangers concernés sous la condition qu'un mécanisme de capacité dit « market wide »⁷ existe dans le pays considéré et qu'il intègre des principes similaires pour le partage de revenus liés aux interconnexions⁸.

La part des revenus revenant à RTE est utilisée selon des modalités définies par la CRE.

⁶ ibid.

⁷ Mécanisme permettant la participation de l'ensemble des capacités.

⁸ Article 19 du projet de décret : « Les autres revenus perçus par le gestionnaire du réseau de transport français lors de la vente des tickets d'accès au mécanisme de capacité relatifs à un État participant interconnecté donné sont partagés avec le ou les gestionnaires de réseau de transport de cet État uniquement dans le cas où cet État a également mis en place un mécanisme de capacité valorisant l'ensemble des contributions à sa sécurité d'approvisionnement, et notamment les contributions françaises, et procède à un partage des revenus capacitaires liés à l'interconnexion sur des principes similaires ».

2.3.2 La procédure simplifiée permet une prise en compte explicite tant qu'un accord de coopération entre RTE et les gestionnaires des réseaux de transport étrangers n'est pas conclu

Lorsqu'aucun accord entre les gestionnaires de réseaux de transport n'a pu être signé, la certification directe des interconnexions reste possible, suivant une mécanique similaire à celle mise en place dans le mécanisme de capacité britannique. Au lieu des capacités étrangères, ce sont alors les gestionnaires d'interconnexions qui se certifient et s'engagent auprès de RTE à prendre en compte les écarts en cas d'indisponibilité de l'interconnexion.

Certification des interconnexions

Les gestionnaires d'interconnexions certifient leurs capacités en s'engageant sur la disponibilité de leurs interconnexions durant les périodes de pointe PP2. Ils reçoivent alors des garanties de capacité, à hauteur de leur niveau de certification, qu'ils peuvent ensuite valoriser sur le mécanisme de capacité français.

Ce niveau de certification s'appuie sur l'estimation de la contribution de l'interconnexion calculée par RTE suivant une méthode probabiliste et sur le niveau de disponibilité technique de l'interconnexion pendant la période PP2. Les éventuels écarts de disponibilité de l'interconnexion viennent pénaliser le gestionnaire d'interconnexion.

Des dispositions particulières sont prévues pour la répartition des garanties de capacités entre interconnexions régulées et exemptées.

Répartition des revenus associés

S'agissant des interconnexions régulées, les garanties de capacités sont valorisées selon des modalités transparentes et publiques. Tout comme dans la procédure approfondie, le partage de ces revenus entre RTE et les gestionnaires de réseau de l'État voisin repose sur une condition de réciprocité. Les interconnexions exemptées sont, elles, libres d'appliquer la stratégie de leur choix et conservent l'intégralité des revenus correspondant.

La part des revenus revenant à RTE lors de la vente des garanties est utilisée selon des modalités définies par la CRE.

2.4 Analyse de la CRE

2.4.1 Le mécanisme proposé permet bien de rétablir des signaux économiques de part et d'autre de la frontière

Les importations d'électricité en période de tension contribuent à la sécurité d'approvisionnement française. Elles dépendent de trois paramètres que sont la capacité d'interconnexion, la disponibilité de capacités étrangères et les différentiels de prix entre les marchés.

L'architecture d'un mécanisme de valorisation des contributions étrangères à la sécurité d'approvisionnement doit ainsi envoyer des incitations économiques permettant de développer, selon le besoin, tantôt les interconnexions, tantôt les capacités étrangères. La question de la répartition de la valeur « capacitaire » entre interconnexions et capacités de production s'est par conséquent trouvée au centre de la concertation menée par RTE.

Le dispositif cible proposé repose sur un processus de mise aux enchères de tickets de participation au mécanisme français à destination des capacités transfrontalières. Le partage de la valeur capacitaire entre interconnexions et capacités étrangères résulte alors de l'équilibre de marché qui se forme sur ces enchères de tickets.

La répartition qui résultera des enchères est adaptée au cas d'un État membre disposant d'un mécanisme de capacité « *market wide* » similaire au mécanisme français, mais soulève des questions dans le cas des États membres n'en disposant pas. Dans ce dernier cas, les capacités étrangères n'étant pas « engagées » dans leur pays, un nombre important d'entre-elles, non représentatif de la marge réellement disponible pour soutenir la France en période de pointe, pourraient souhaiter participer au mécanisme français. La pression concurrentielle à l'enchère de « tickets » pourrait, dès lors, avoir tendance à orienter les revenus plutôt vers les interconnexions, limitant le signal envoyé aux capacités étrangères. La solution proposée dans le projet de décret permet toutefois de rétablir des signaux de part et d'autre des frontières, corrigeant ainsi le défaut de la prise en compte implicite actuellement en vigueur.

Des propositions alternatives ont émergé lors de la concertation, dans le but de revoir l'équilibre du partage de valeur entre capacités étrangères et interconnexions. Elles consistent, chacune à leur façon, à limiter le nombre de capacités étrangères éligibles aux enchères dans les situations où il n'y aurait pas de mécanisme de capacité dans le pays voisin, dans le but d'identifier plus finement la marge réellement disponible à l'export pendant les périodes de pointe françaises. Dans son rapport d'avril 2018⁹, RTE souligne en quoi ces approches ne sont pas exemptes de défauts et pourquoi elles ne constituent pas des alternatives suffisamment satisfaisantes pour remettre en

⁹ "Evolution des modalités de prise en compte de l'interconnexion au système européen dans le mécanisme de capacité français", RTE, Avril 2018.

question les choix validés par la Commission européenne dans sa décision d'approbation. En particulier, ces alternatives conduisent à discriminer certaines capacités, alors même que leur capacité à produire en période de pointe en France est la même. Ces traitements s'éloigneraient de l'esprit « *market wide* » du mécanisme français.

La CRE rappelle, par ailleurs, que l'approche « *capacity-wide* » est celle mise en avant par la Commission européenne dans son enquête sectorielle¹⁰ : « **All potential capacity providers in the neighbouring system would be eligible, except possibly some exceptions if necessary to avoid overcompensation. Foreign capacity providers would be de-rated in the same way as domestic capacity providers, taking into account their technical long run reliability.** »

La CRE partage, à ce stade, le constat de RTE mais estime qu'un retour d'expérience rapide devra avoir lieu pour mesurer, en pratique, l'efficacité du dispositif mis en place. La CRE soutient, à ce titre, la disposition du projet de décret, prévoyant un rapport sur le dispositif au plus tard un an après la 1^{ère} année de livraison où il sera en place. La CRE considère que ce rapport devrait aussi lui être adressé au titre de sa mission de surveillance du marché des garanties de capacité.

Enfin, la procédure simplifiée, proche du modèle britannique, permet bien de prendre en compte explicitement les contributions étrangères dans les cas où les gestionnaires de réseaux n'ont pu se mettre d'accord sur les modalités de participation au mécanisme français, notamment celles portant sur le contrôle de la disponibilité des capacités, et constitue ainsi un pas en avant par rapport à la prise en compte implicite actuellement en vigueur.

2.4.2 La CRE considère qu'il est pertinent que le partage des revenus des interconnexions régulées ne se fasse avec les gestionnaires de réseaux étrangers qu'en cas d'existence d'un mécanisme réciproque similaire

Qu'il s'agisse du cas de la procédure approfondie ou de la procédure simplifiée, le projet de décret dispose que les revenus perçus par RTE au titre de la gestion des interconnexions¹¹ sont partagés avec le ou les gestionnaires de réseau de transport de l'État interconnecté uniquement dans le cas où celui-ci a également mis en place un mécanisme de capacité valorisant les contributions françaises à sa sécurité d'approvisionnement.

Il est, d'autre part, prévu que la part des revenus revenant à RTE soit utilisée selon des modalités définies par la CRE. A l'instar des autres revenus d'interconnexion de RTE, la CRE précise que ces revenus seront pris en compte lors de l'élaboration du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) et reviendront ainsi, *in fine*, aux utilisateurs du réseau de transport.

Dans son avis du 29 mars 2012, la CRE avait souligné son attachement à un mécanisme de capacité qui ne conduisait pas à faire peser indûment sur les consommateurs français le financement sans réciprocité d'une partie de la sécurité d'approvisionnement des pays voisins interconnectés. C'est pourquoi elle accueille favorablement ce principe de réciprocité prévu par le projet de décret, qui permettra, dans le cas où aucun mécanisme valorisant la contribution des capacités françaises n'existe dans l'Etat interconnecté, de limiter le coût du dispositif supporté par les consommateurs français.

2.4.3 La CRE propose d'approuver la stratégie de vente des garanties de capacité obtenues par RTE agissant en tant que gestionnaire d'interconnexion

RTE, en tant qu'acheteur d'électricité pour l'approvisionnement des pertes, est un acteur des marchés de l'énergie et des garanties de capacité. Le rôle central qu'il joue, par ailleurs, dans la construction et le fonctionnement opérationnel du mécanisme de capacité peut ainsi soulever des questions sur son potentiel accès, en tant qu'acteur du marché, à des informations privilégiées, et plus généralement sur son impartialité.

C'est, notamment, ce qui avait conduit la CRE à demander, dans sa *délibération du 1^{er} décembre 2016 portant approbation des modalités des différents registres [du mécanisme de capacité]*, à ce que RTE ne croise pas l'historique de toutes les cessions de garanties, fourni par le registre, avec les données de prix publiques, ceci ne lui étant pas nécessaire. Par ailleurs, afin de garantir l'équité d'information entre tous les acteurs de marché, la CRE avait maintenu sa demande que des modalités claires de séparation entre les services de RTE en charge de l'achat des pertes et des capacités liées à ces pertes et les services en charge de la gestion du registre soient introduites (dispositif dit de type « *muraille de Chine* »).

La procédure simplifiée mise en place ici va néanmoins plus loin en confiant à RTE un volume important de garanties de capacité qu'il pourra valoriser sur le marché.

Afin d'assurer un contrôle du comportement de RTE et d'éviter toute remise en question de son impartialité dans la construction et le fonctionnement opérationnel du dispositif, la CRE propose que les comptes de RTE « *acheteur pour les pertes* » et RTE « *vendeur en tant que gestionnaire d'interconnexions* » soient distincts dans les registres.

De plus, la CRE propose d'approuver la stratégie de vente des garanties de capacité que RTE obtient au titre de la gestion d'interconnexions. La CRE propose ainsi de modifier la dernière phrase de l'article 21 de la façon suivante :

¹⁰ Final Report of the Sector Inquiry on Capacity Mechanisms, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, p. 204

¹¹ Issus soit de la vente des tickets d'accès, soit de la vente des garanties de capacité en cas de certification d'une partie des interconnexions.

« Ces certificats sont valorisés selon des modalités approuvées par la Commission de régulation de l'énergie sur proposition du gestionnaire de réseau de transport français ». En effet, le caractère public de ces modalités de valorisation est assuré dès lors qu'elles sont approuvées par la CRE.

2.4.4 Le maximum de transparence devra être fait sur la méthode de répartition des contributions par frontières et par interconnexions

Dans chacune des procédures mises en place, la répartition de la contribution des capacités étrangères par frontière, puis par interconnexion, revêt un caractère central. Aux termes de l'article 10 du projet de décret, s'appliquant pour les deux procédures, ces répartitions sont effectuées par RTE, 5 ans à l'avance, sur la base d'une étude probabiliste : « la valeur globale des contributions transfrontalières à la sécurité d'approvisionnement, les coefficients de répartition de cette valeur globale par État interconnecté avec le territoire de la France métropolitaine continentale, et le coefficient de sécurité sont déterminés, pour une année de livraison donnée, quatre années avant le début de l'année de livraison. [...] Ces paramètres sont calculés par le gestionnaire du réseau de transport français sur la base d'une étude d'adéquation probabiliste sur les imports en électricité en situation de défaillance en France, tenant compte du fonctionnement constaté des marchés européens de l'énergie en situation de tension. Ils sont approuvés conformément à la procédure décrite au second alinéa de l'article R. 335-2 du code de l'énergie. Ces paramètres sont définis par RTE, 5 ans à l'avance, sur la base d'une étude probabiliste ».

De ces répartitions découlent le volume de tickets d'accès au mécanisme de capacité, dans le cas de la procédure approfondie, et le niveau de certification des interconnexions, dans le cas de la procédure simplifiée.

Afin d'apporter suffisamment de visibilité aux acteurs, la CRE estime qu'il est nécessaire que RTE fasse le plus de transparence possible sur ses études probabilistes, tant du point de vue méthodologique que des hypothèses sur lesquelles elles s'appuient.

A ce titre, la CRE salue l'effort de pédagogie consenti par RTE depuis le démarrage du dispositif et souhaite qu'il soit poursuivi, eu égard à l'impact direct de ses futurs calculs sur les acteurs de marché. La CRE considère, en particulier, que la façon de prendre en compte le *flow-based* ainsi que les hypothèses de disponibilité des interconnexions et des marges des pays voisins devront être clairement énoncées.

3. INTRODUCTION D'UN DISPOSITIF DE CONTRACTUALISATION PLURIANNUELLE

3.1 La création d'un mécanisme de contractualisation pluriannuelle permet d'augmenter la visibilité nécessaire au développement de nouvelles capacités

Dans le cadre de son enquête approfondie, la Commission européenne exprimait ses doutes quant au fait « que le mécanisme, tel qu'il est actuellement conçu, soit en mesure d'attirer de nouveaux investissements » en raison de la visibilité insuffisante qu'il offre pour le développement de nouvelles capacités de production.

Pour cette raison, la France s'est engagée à mettre en place un dispositif permettant d'assurer des revenus aux nouvelles capacités sur une période de sept ans en lieu et place du dispositif de sécurisation actuellement prévu par le code de l'énergie et dont l'utilité et la pertinence avaient été mises en doute par la CRE dans son avis de 2012¹².

Le dispositif envisagé prend la forme d'un appel d'offres annuel dont le but est de sélectionner de nouvelles capacités si elles sont économiquement utiles à la collectivité. Les capacités retenues dans ce cadre bénéficient alors d'un revenu en capacité fixé pour sept ans.

3.2 Description du dispositif

Le mécanisme proposé dans le projet de décret repose, pour chaque année de livraison, sur un appel d'offres pour les nouvelles capacités de production et d'effacement organisé quatre ans en amont de l'année de livraison considérée. Ces nouvelles capacités sont éligibles selon des modalités précisées dans le projet de décret¹³.

Un contrat pour différence pour une durée de 7 ans sur le revenu capacitaire

Les capacités sélectionnées bénéficieront « d'un contrat pour différence d'une durée de 7 ans comparable, dans son fonctionnement, à un complément de rémunération [...] l'écart entre le prix de l'offre et le prix de référence marché donne lieu soit à un remboursement de la différence, si le PRM [« prix de référence marché » défini par la

¹² La CRE notait qu'un tel dispositif, ayant pour objectif de résorber un risque exceptionnel de déséquilibre entre l'offre et la demande, est susceptible d'introduire des biais et des distorsions dans le marché de capacité, préjudiciables à son bon fonctionnement. De plus, la CRE soulignait que les pouvoirs publics disposent déjà d'un moyen de développer les capacités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement nationale en cas de besoin exceptionnel identifié : l'article L. 311-10 du code de l'énergie dispose en effet que « lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements, [...], l'autorité administrative peut recourir à la procédure de mise en concurrence ».

¹³ Les capacités éligibles devront, notamment, ne pas bénéficier d'un soutien dans le cadre d'un autre dispositif existant (appels d'offres effacement, contrat d'obligation d'achat, etc.).

CRE révélateur du prix sur le mécanisme de capacité] est supérieur au prix de l'offre, soit à un encaissement, si le PRM est inférieur au prix de l'offre »¹⁴.

La sélection des capacités s'effectue à l'aide d'une courbe de demande administrée permettant d'assurer un bénéfice pour la collectivité

Pour chaque appel d'offres, il est prévu que RTE élabore une courbe de demande administrée, garantissant que la sélection de lauréats s'accompagne d'un bénéfice économique pour la collectivité. Cette courbe peut intégrer un coefficient d'abattement, à la main du ministre, visant à minimiser le coût du dispositif pour les consommateurs. Elle peut également être modifiée par le ministre. Cette courbe fait l'objet d'une approbation par la CRE.

Les capacités sélectionnées s'engagent à être présentes sur les années sur lesquelles porte le soutien

De la confrontation de la courbe de demande administrée et des offres de nouvelles capacités résulte un « prix garanti », qui s'appliquera à toutes les capacités sélectionnées¹⁵.

Les contrats conclus avec les candidats retenus prévoient une compensation égale à l'écart entre le prix garanti et le prix de référence de la capacité défini par la CRE pour l'année de livraison considérée, multiplié par le montant de garanties de capacité sur lequel l'exploitant s'est engagé à l'issue de l'appel d'offres.

Des pénalités sont prévues en cas de non-exécution partielle ou totale des engagements décrits dans l'offre soumise ou dans le cahier des charges de l'appel d'offres.

Le financement de ces contrats pluriannuels est assuré, le cas échéant, par les acteurs obligés

Chaque année, en fonction de la différence entre le prix garanti et le prix de référence marché, le dispositif peut coûter ou générer des fonds.

Selon le cas, les gains générés sont versés aux acteurs obligés ou les coûts sont répercutés aux acteurs obligés.

Les nouvelles capacités doivent respecter un critère d'émission de CO₂ pour être éligibles à l'appel d'offres pluriannuel

Le projet de décret prévoit qu'une valeur limite en termes d'émissions de dioxyde de carbone par kilowattheure soit imposée aux capacités souhaitant participer au mécanisme d'appel d'offres pluriannuel. Elle est fixée à 550 gCO₂/kWh.

3.3 Analyse de la CRE

3.3.1 Le mécanisme construit permettra d'améliorer la visibilité pour les investissements dans les nouvelles capacités

En apportant une garantie de revenu capacitaire sur sept ans, le mécanisme envisagé permettra bien, par construction, d'augmenter la visibilité pour les nouvelles capacités. En conséquence, il est vraisemblable que la majorité des nouvelles capacités non soutenues par ailleurs participe dorénavant à ce dispositif.

La CRE s'interroge sur la durée de sept ans retenue dans les engagements auprès de la Commission européenne. Apportant, certes, une meilleure visibilité sur quelques années, elle ne correspond pas aux durées de vie usuelles des capacités de production, ce qui pourrait ne pas répondre aux problématiques de long terme auxquelles certaines capacités sont soumises. Il conviendra de mesurer, après quelques années de fonctionnement du mécanisme et en concertation avec les acteurs, sa pertinence et son efficacité en termes de signaux d'investissements.

Enfin, bien que prévues par les engagements auprès de la Commission européenne, la CRE émet des réserves quant à la pertinence des appels d'offres qui devront se tenir en 2019 et dont les années de contractualisation démarreront très peu de temps après¹⁶. La proximité de ces échéances paraît, en effet, peu compatible avec les délais usuels de construction de nouvelles capacités.

3.3.2 Il conviendra de s'assurer que la mise en place de ce dispositif ne vienne pas perturber le fonctionnement du marché des garanties de capacité

Le dispositif de contractualisation pluriannuelle n'a pas les mêmes objectifs ni le même fonctionnement que le dispositif de sécurisation actuellement prévu par le code de l'énergie. Néanmoins, certains des biais potentiels identifiés par la CRE dans son avis du 29 mars 2012, sont susceptibles d'apparaître dans le dispositif proposé. En particulier, la question de ses interactions avec le marché de capacité doit être analysée. Il est primordial que ce

¹⁴ Décision de la Commission du 8.11.2016 concernant le régime d'aides SA.39621.2015/C (ex 2015/NN).

¹⁵ Sélection dite « pay as clear ».

¹⁶ Pour rappel, en 2019, quatre appels d'offres seront organisés, couvrant les périodes de contractualisation 2020-2026, 2021-2027, 2022-2028 et 2023-2029.

dispositif, destiné aux seules nouvelles capacités, ne viennent pas perturber le fonctionnement du mécanisme général.

L'utilisation de « *contrat pour différence* » en capacité, mis en place par analogie avec les dispositifs de soutien existant sur le marché de l'énergie, apparaît, à ce titre, pertinente en ce qu'elle imposera aux capacités de participer au marché des garanties de capacité.

L'analyse de cette problématique découle toutefois directement de l'architecture de marché actuellement en place et rejoint les questions abordées par RTE et la CRE dans le cadre du retour d'expérience sur le fonctionnement du marché actuel. En fonction des potentielles évolutions qui découleront de ce retour d'expérience, il conviendra de s'assurer que le dispositif pluriannuel ne vienne pas perturber la bonne formation des prix. La CRE sera attentive à ce que l'existence simultanée de plusieurs dispositifs ne conduise pas à créer des possibilités d'arbitrages néfastes au marché et ne viennent pas perturber la formation des prix.

Par définition, le dispositif pourrait conduire à sélectionner, pour un même niveau de sécurité d'approvisionnement, des nouvelles capacités plus utiles économiquement à la collectivité que des capacités existantes, pouvant conduire ces dernières à la baisse de leurs revenus. Il sera toutefois primordial que la sélection de nouvelles capacités ne se fasse pas au détriment de capacités existantes aussi efficaces.

Enfin, la CRE se satisfait des dispositions du projet de décret prévoyant des rapports réguliers « *d'analyse de l'efficacité du dispositif de contractualisation pluriannuelle* » et partage les points qu'il devront aborder¹⁷, elle estime toutefois devoir aussi en être destinataire au titre de sa mission de surveillance du bon fonctionnement du marché des garanties de capacité.

3.3.3 Clé de vôûte du dispositif, la construction de la « *courbe de demande administrée* » devra faire l'objet du maximum de transparence afin d'éviter tout effet « *boîte noire* »

La « *courbe de demande administrée* » prévue par le projet de décret a vocation à permettre de sélectionner les nouvelles capacités en intégrant l'ensemble des éléments permettant de mesurer le bénéfice économique qu'elles apportent à la collectivité : estimation des besoins futurs pour assurer la sécurité d'approvisionnement, pertinence économique de construire de nouvelles capacités, intégration des hypothèses de coûts des différentes filières, etc. Par construction, l'efficacité du dispositif de contractualisation pluriannuelle repose donc sur cette courbe.

Le projet de décret reste relativement muet quant à la construction de cette courbe, précisant seulement que son objectif principal est « *que la sélection de lauréats s'accompagne d'un bénéfice économique pour la collectivité* » et renvoyant sa définition précise aux règles du mécanisme.

Au vu de l'importance que jouera la définition de la courbe de demande administrée dans l'efficacité du mécanisme, la CRE rejoint la plupart des acteurs qui estiment que le maximum de transparence devra être fait sur sa méthodologie de construction ainsi que sur les hypothèses sous-jacentes.

¹⁷ « *Ce rapport analyse la contribution du dispositif de contractualisation pluriannuelle :*

1° *A la sécurité d'approvisionnement nationale ;*

2° *A la réduction du coût de la sécurité d'approvisionnement pour les consommateurs français ;*

3° *Au maintien et au développement de la concurrence sur le marché de la production d'électricité.*

Ce rapport analyse également l'impact du dispositif de contractualisation pluriannuelle sur le processus de formation des prix du mécanisme de capacité français, ainsi que la contribution des effacements de consommation à ce dispositif »

AVIS DE LA CRE

La CRE a été saisie d'un projet de décret pris pour application de l'article L. 335-6 du code de l'énergie relatif au dispositif de contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité, plus connu sous le nom de « mécanisme de capacité ». Ce projet de décret décline les engagements pris par la France auprès de la Commission européenne dans le cadre de la décision d'approbation du mécanisme de capacité en tant qu'aide d'État.

Qu'il s'agisse des évolutions permettant la prise en compte explicite des contributions des capacités étrangères ou de la mise en place d'un mécanisme de contractualisation pluriannuelle, les propositions du projet de décret semblent répondre aux préoccupations exprimées par la Commission européenne.

La CRE recommande, en complément, que :

- les comptes de RTE « acheteur pour les pertes » et RTE « vendeur en tant que gestionnaire d'interconnexions » soient distincts dans les registres ;
- la dernière phrase de l'article 21 soit modifiée de la façon suivante : « Ces certificats sont valorisés selon des modalités approuvées par la Commission de régulation de l'énergie sur proposition du gestionnaire de réseau de transport français »;
- Le maximum de transparence soit apporté quant à la construction de la courbe de demande administrée et aux calculs de répartition des contributions par frontière.

La CRE sera attentive à ce que ces deux nouveaux mécanismes ne viennent pas perturber le fonctionnement du marché des garanties de capacités. A ce titre, elle souligne l'importance des rapports prévus par le projet de décret en ce qu'ils permettront de mesurer l'efficacité des dispositifs et de les améliorer rapidement, le cas échéant. Elle estime que ces rapports devraient aussi lui être adressés au titre de ses missions de surveillance du bon fonctionnement du marché des garanties de capacité.

La CRE émet un avis favorable au projet de décret, sous réserve de la prise en compte de ses recommandations.

Délibéré à Paris, le 27 septembre 2018.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO