



DELIBERATION N° 2022-188

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 30 juin 2022 portant décision de dérogation au titre de l'article 6 du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Jean-Laurent LASTELLE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE ET COMPETENCE DE LA CRE

1.1 Rappels sur l'équilibrage du système électrique

RTE équilibre en temps réel la consommation et la production d'électricité en sollicitant, auprès de fournisseurs de services d'équilibrage, des services permettant de moduler la production et/ou la consommation électrique. A cet effet, RTE dispose de différents types de réserves qui peuvent être mobilisées : d'une part, les services système fréquence composés des réserves primaire et secondaire, et, d'autre part, la réserve tertiaire.

La réserve primaire vise à contenir les écarts de fréquence sur le réseau interconnecté d'Europe continentale, en modulant l'injection ou le soutirage des moyens y participant, en réaction à des écarts de fréquence en temps réel. La réserve secondaire, plus lente, vise à rééquilibrer en temps réel la production et la consommation en France, en modulant l'injection ou le soutirage des moyens participant à cette réserve au travers d'un signal de commande national transmis par RTE. Le fonctionnement et la participation des acteurs à ces mécanismes sont définis par les règles relatives aux services système de réglage de la fréquence proposées par RTE et approuvées par la CRE.

1.2 Mode de contractualisation de la réserve secondaire

Certaines réserves d'équilibrage font l'objet d'une réservation de capacité, au titre de laquelle les fournisseurs de services d'équilibrage s'engagent contractuellement à mettre à la disposition de RTE une capacité de réserve sur une période donnée. S'agissant de la réserve secondaire, la CRE dans sa délibération du 2 avril 2020¹, a indiqué que la contractualisation des capacités devrait s'effectuer par un appel d'offres journalier national au plus tard à partir du 31 décembre 2021. Après une large concertation, RTE a fixé la date de lancement de cet appel d'offres au 3 novembre 2021. Constatant un grave dysfonctionnement, la CRE a demandé à RTE par un courrier du 10 novembre 2021 de suspendre l'appel d'offres pour revenir temporairement au système régulé antérieur, correspondant à une prescription régulée des producteurs disposant de capacités constructives de réglage², et d'évaluer conjointement avant le 1^{er} juillet 2022 les conditions d'une reprise de la contractualisation par appel d'offres. Le 23 novembre 2021, RTE a interrompu l'appel d'offres et mis en œuvre à compter du 24 novembre 2021 le système régulé antérieur.

¹ Délibération de la CRE du 2 avril 2020 portant orientations sur les évolutions relatives à la réserve secondaire et portant décision sur une demande de dérogation au titre de l'article 6 du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité

² Pour une unité de production ou de stockage, volume minimal de réserve secondaire associé à une loi de réglage et une dynamique applicables à cette unité.

1.3 Cadre juridique et compétence de la CRE

Le règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (règlement « *Electricity Balancing* », ci-après « règlement EBGL ») est entré en vigueur le 18 décembre 2017. Il définit un cadre pour l'intégration et l'harmonisation des mécanismes d'équilibrage, dans le but d'améliorer l'efficacité de ces mécanismes, notamment en permettant l'échange entre pays d'énergie d'équilibrage en temps réel et de capacités de réserves. Le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (ci-après « règlement électricité ») a par ailleurs renforcé les exigences concernant les marchés d'équilibrage, à la fois pour l'activation de l'énergie et pour les capacités d'équilibrage.

Ces deux règlements sont applicables à la contractualisation de la réserve secondaire (« *automatic frequency restoration reserve* » en anglais). Plus précisément, l'article 6, paragraphes 1 et 2 du règlement électricité, prévoit que les contractualisations de réserves d'équilibrage doivent être transparentes, non discriminatoires et fondées sur le marché.

Plus spécifiquement, l'article 6, paragraphe 8, du règlement électricité énonce que :

« Les passations de marché qui concernent des capacités d'équilibrage sont effectuées par le gestionnaire de réseau de transport et peuvent être facilitées au niveau régional. La réservation de capacité transfrontalière à cette fin peut être limitée. Les passations de marché qui concernent des capacités d'équilibrage sont fondées sur le marché et sont organisées de façon à ne pas discriminer les acteurs du marché lors du processus de préqualification, conformément à l'article 40, paragraphe 4, de la directive (UE) 2019/944, qu'ils se présentent individuellement ou par agrégation.

Les passations de marché qui concernent des capacités d'équilibrage sont fondées sur un marché primaire sauf et dans la mesure où l'autorité de régulation a prévu une dérogation permettant l'utilisation d'autres formes de passation de marché fondées sur le marché au motif d'une absence de concurrence sur le marché des services d'équilibrage. Les dérogations à l'obligation de fonder les passations de marché qui concernent des capacités d'équilibrage sur l'utilisation des marchés primaires sont réexaminées tous les trois ans. »

Au titre de cet article, la CRE est compétente pour décider de la mise en œuvre d'une dérogation relative aux passations de marché concernant les capacités d'équilibrage de la réserve secondaire. Le règlement électricité prévoit que cette dérogation est réexaminée tous les trois ans.

2. ANALYSE DE LA CRE SUR L'OPPORTUNITÉ DE DECIDER UNE DEROGATION POUR LA CONSTITUTION DE LA RESERVE SECONDAIRE

2.1 Analyse de la période de contractualisation de la réserve secondaire par appel d'offres journalier

Depuis la fin novembre 2021, sur la base des données dont elle dispose au titre de la surveillance des marchés des produits d'équilibrage et des entretiens menés auprès des principaux acteurs concernés par la fourniture des services systèmes, la CRE a analysé en détail le fonctionnement du marché des capacités de la réserve secondaire durant la période de contractualisation par appel d'offres journalier, c'est-à-dire du 3 au 23 novembre 2021.

En premier lieu, la CRE constate que de nombreux moyens de production sont certifiés pour la réserve secondaire au niveau minimum, soit leurs capacités constructives réglementaires. Ainsi, pour une puissance installée des centrales à cycle combiné au gaz (ci-après « CCCG ») de l'ordre de 5200 MW, seuls 498 MW étaient certifiés en novembre 2021.

Or, la réserve secondaire, qui consiste à immobiliser des capacités pour les besoins d'équilibrage du réseau, est fournie préférentiellement par les moyens de production au coût marginal le plus élevé. A titre d'illustration, le coût d'opportunité de ces moyens, c'est-à-dire le coût de ne pas participer au marché de l'électricité, est plus faible pour une centrale au gaz que pour un moyen de production à coût marginal faible, tel qu'une centrale nucléaire. Ce déficit de capacités certifiées des CCCG constitue une défaillance manifeste du marché, qui induit un manque de concurrence et entraîne à la hausse les coûts de contractualisation supportés par RTE. Sur de nombreux pas de temps, la réserve secondaire est fournie par des moyens de production n'ayant pas vocation à le faire en priorité, tels que les centrales nucléaires.

En second lieu, seuls cinq acteurs, dont deux appartenant au même groupe, ont participé à l'appel d'offres en novembre 2021. En outre, des prix très hétérogènes ont été offerts en de nombreuses occurrences par des moyens de production qui devraient pourtant avoir des coûts variables similaires. Deux des acteurs concernés sur cinq semblent avoir eu pour objectif de ne pas être retenus pour fournir la réserve secondaire en faisant des offres à des prix excessivement élevés. Ces éléments traduisent un manque de concurrence de l'appel d'offres, ayant pour résultat un indice HHI moyen entre le 3 et le 23 novembre 2021 de 8859, et une part de marché moyenne du principal acteur de 94%.

2.2 Axes d'amélioration identifiés par la CRE pour le fonctionnement de l'appel d'offres pour la constitution de la réserve secondaire

La CRE identifie plusieurs actions pouvant être mises en œuvre afin d'améliorer de façon significative le fonctionnement de l'appel d'offres pour la réserve secondaire.

En premier lieu, il est essentiel que les acteurs des services systèmes améliorent la qualité des offres remises, qui doivent être en adéquation avec les coûts réels de constitution de la réserve secondaire. La CRE a donc engagé à cet effet un travail de concertation auprès des acteurs concernés, qui se poursuivra au cours du second semestre 2022.

En deuxième lieu, une augmentation substantielle des capacités de réserve secondaire proposées est nécessaire et atteignable, tant par le biais des moyens de production conventionnels que par celui de nouveaux moyens de fourniture de services systèmes opérant déjà sur la réserve primaire. S'agissant en particulier des moyens de production marginaux, la CRE note qu'à ce jour une minorité de centrales sont certifiées au-delà de leur niveau prescrit réglementairement (soit 4,5% de la puissance nominale). Un gisement important de capacités certifiables peut être mobilisé par les acteurs de façon économiquement efficace. A titre d'exemple, certaines CCCG sont capables de certifier des volumes de réserve secondaire à hauteur de 15 à 20% de leur puissance nominale. Une hausse des capacités certifiées de cet ordre de grandeur par l'ensemble des CCCG constituerait 40 à 60% du besoin de RTE en réserve secondaire. Une telle hausse des volumes certifiés entraînerait mécaniquement une hausse de la concurrence et une baisse des prix sur ce marché, sous réserve que les offres des acteurs correspondent à leurs coûts.

Enfin, la CRE observe que la méthode de fixation des prix de *clearing* par l'algorithme de sélection des offres de RTE conduit sur certains pas de temps à augmenter les coûts de contractualisation de la réserve secondaire. Des analyses conjointes avec RTE ont été engagées par la CRE, et seront poursuivies au second semestre 2022, afin d'améliorer le fonctionnement de l'algorithme et contribuer ainsi à un meilleur fonctionnement de l'appel d'offres de la réserve secondaire.

2.3 Position des acteurs

Depuis le mois de novembre 2021, la CRE a rencontré à plusieurs reprises l'ensemble des acteurs ayant participé à la période de contractualisation par appel d'offres, afin de recueillir leur retour d'expérience sur ces modalités et d'identifier les moyens de remédier à la situation actuelle. La CRE a également rencontré les acteurs des services systèmes intervenant sur la réserve primaire et souhaitant intégrer à l'avenir le marché de la réserve secondaire. Par ailleurs, à l'issue de son travail d'analyse, la CRE a tenu un atelier de concertation réunissant l'ensemble des acteurs des services systèmes, afin de présenter ses conclusions et de recueillir l'appréciation des différentes parties prenantes.

Les acteurs ayant participé à l'appel d'offres en novembre 2021 considèrent que le marché n'a pas disposé du temps nécessaire pour atteindre un régime de fonctionnement permanent, et sont donc favorables à une réouverture rapide de la contractualisation par appel d'offres. Ces acteurs estiment que seule la réouverture d'un marché pour la réserve secondaire pourrait entraîner la certification de nouvelles capacités.

Les autres fournisseurs de services d'équilibrage, qui pourraient être intéressés à l'avenir par une participation à cet appel d'offres, soulignent l'intérêt de la contractualisation par appel d'offres pour permettre à de nouveaux acteurs de participer à la réserve secondaire et ainsi augmenter la liquidité de ce marché. Ces acteurs font également valoir leur besoin de visibilité vis-à-vis du cadre réglementaire retenu, afin de pouvoir développer de nouvelles capacités.

2.4 Situation en juin 2022 et conclusions de la CRE

Au sortir de son travail d'analyse, la CRE constate qu'à ce stade le marché pour la contractualisation de la réserve secondaire n'est pas en mesure de fonctionner de façon efficace. Si des pistes d'amélioration existent et sont identifiées par la CRE, leur mise en œuvre nécessitera du temps, pour RTE comme pour les détenteurs de capacités de production.

30 juin 2022

La situation des capacités certifiées, tant en puissance exprimée en MW qu'en nombre d'acteurs, ne s'est pas améliorée depuis novembre 2021. La concertation avec les acteurs n'a permis d'identifier aucune raison pour laquelle l'appel d'offres devrait fonctionner mieux à partir de juillet 2022 qu'il ne l'a fait en novembre 2021.

Enfin, la CRE constate que sa décision d'interrompre en urgence l'appel d'offres peu après son lancement en novembre 2021 a permis de protéger les consommateurs d'électricité contre des fortes hausses de prix, qu'ils auraient dû supporter au travers du tarif d'utilisation des réseaux (TURPE). Sur la base du fonctionnement constaté en novembre 2021, le surcoût pour les consommateurs sans cette décision aurait pu s'élever à environ 1 milliard d'euros sur un an, sans que cela ne reflète les coûts réels de constitution de la réserve secondaire.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la CRE considère nécessaire d'octroyer à RTE une dérogation dans les conditions prévues par le règlement électricité, soit pour une durée maximale de trois ans au cours de laquelle cette dérogation devra être réexaminée.

La CRE reste favorable à un fonctionnement concurrentiel du marché de la réserve secondaire. Elle considère notamment que les conditions suivantes devront être réunies pour envisager une fin anticipée de la dérogation :

- la certification de volumes conséquents de capacités des CCCG ;
- l'engagement des principaux acteurs à faire des offres reflétant leurs coûts d'opportunité ;
- la présence d'un plus grand nombre d'acteurs, notamment des opérateurs d'effacement, des agrégateurs et des stockeurs ;
- la mise en œuvre par RTE d'un algorithme amélioré.

DECISION DE LA CRE

En application de l'article 6, du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité, « *les passations de marché qui concernent des capacités d'équilibrage sont fondées sur un marché primaire sauf et dans la mesure où l'autorité de régulation a prévu une dérogation permettant l'utilisation d'autres formes de passation de marché fondées sur le marché au motif d'une absence de concurrence sur le marché des services d'équilibrage. Les dérogations à l'obligation de fonder les passations de marché qui concernent des capacités d'équilibrage sur l'utilisation des marchés primaires sont réexaminées tous les trois ans* ».

Après avoir analysé de façon approfondie la période de contractualisation des capacités de réserve secondaire par appel d'offres journalier, mise en œuvre par RTE du 3 au 23 novembre 2021, la CRE constate un dysfonctionnement structurel de cet appel d'offres, du fait notamment du faible niveau des capacités certifiées auprès de RTE et du nombre réduit de participants à l'appel d'offres. Il en résulte un manque de concurrence sur le marché des capacités pour la réserve secondaire, ayant pour conséquence des surcoûts indus pour les consommateurs d'électricité.

La période écoulée depuis novembre 2021 n'a pas permis de régler les difficultés rencontrées.

En conséquence, la CRE octroie à RTE une dérogation vis-à-vis du mode de contractualisation de la réserve secondaire. Jusqu'à échéance ou révision de celle-ci, les capacités de réserve secondaire sont contractualisées par RTE par une prescription régulée des producteurs disposant de capacités constructives de réglage. Les conditions de mise en œuvre de ce mode de contractualisation sont précisées dans les règles services systèmes fréquence, dont la révision fait actuellement l'objet d'une consultation des acteurs par RTE.

Cette dérogation sera réexaminée au plus tard sous trois ans à compter de la publication de la présente délibération. Au cours de cette période, la CRE reviendra régulièrement auprès des acteurs des services système pour évaluer l'atteinte des conditions nécessaires à la réouverture d'un marché fonctionnel pour la contractualisation des capacités de réserve secondaire.

La CRE rappelle par ailleurs que le dispositif de notification d'échange de réserve, prévu dans les règles services système, permet à tous les acteurs de s'échanger leurs obligations de réserve de gré à gré et donc de participer à la fourniture de la réserve secondaire.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE, transmise à la ministre de la transition énergétique et notifiée à RTE ainsi qu'à l'Agence de Coopération des Régulateurs de l'Énergie.

Délibéré à Paris, le 30 juin 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO