

DELIBERATION N° 2022-339

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 décembre 2022 portant approbation de la convention entre RTE et Elia pour la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge et des capacités belges au mécanisme de capacité français

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE RELATIF A LA PARTICIPATION DES CAPACITES TRANSFRONTALIERES AUX MECANISMES DE CAPACITE

1.1 Cadre européen

L'article 26(1) du Règlement (UE) 2019/943 « Electricité »¹ (Règlement électricité) prévoit que les mécanismes de capacité mis en place dans les Etats membres soient ouverts à la participation transfrontalière directe des fournisseurs de capacité situés dans un autre Etat membre.

L'article 26(2) du Règlement électricité précise que la participation des capacités transfrontalières aux mécanismes de capacité doit se faire dans les mêmes conditions que pour les capacités nationales. Cette participation transfrontalière directe doit être mise en place dans les Etats membres disposant de mécanismes de capacité en place au 4 juillet 2019 ou au plus tard 2 ans après la date d'approbation de la méthodologie² de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), soit le 22 décembre 2022, la date la plus proche étant retenue. Dans le cas de la France, elle doit donc s'appliquer à partir du 22 décembre 2022. La méthodologie de l'ACER précise les spécifications techniques pour la mise en œuvre de la participation transfrontalière directe au sein des mécanismes de capacité. En France, la procédure approfondie de participation transfrontalière s'applique donc pour les années de livraison ouvertes après cette date, soit à partir de l'année de livraison 2026. En effet, des échanges ont déjà eu lieu pour les années de livraison 2023 et 2024, et les demandes de certification pour l'année de livraison 2025 ont commencé le 1^{er} novembre 2022.

L'article 26(9) du Règlement électricité prévoit que dans le cas où la participation transfrontalière directe est ouverte entre deux Etats membres, les revenus issus de l'allocation des capacités d'entrée aux exploitants soient répartis entre les gestionnaires de réseau de transport (GRT) concernés d'après la méthodologie de l'ACER, ou « selon une méthode commune approuvée par les deux autorités de régulation concernées ».

1.2 Cadre français

A ce jour, les interconnexions peuvent participer au mécanisme de capacité français dans le cadre d'une procédure dite « simplifiée »³. Cette procédure s'applique dans le cas où des conventions entre RTE et des GRT étrangers ne sont pas signées. Dans ce cadre, RTE certifie les capacités des interconnexions à hauteur de la contribution de celles-ci à la sécurité d'approvisionnement en France, selon les modalités prévues par le code de l'énergie. RTE est ensuite chargé de vendre les garanties de capacité issues des interconnexions, lors de la dernière enchère avant le début de l'année de livraison.

¹ Règlement (UE) 2019/943 du 5 juin 2019

² Décision 36/2020 de l'ACER du 22 décembre 2020

³ Articles R. 335-19 à R. 335-22 du code de l'énergie

La mise en œuvre de la participation directe des capacités étrangères au mécanisme de capacité français prévue par le Règlement électricité correspond à la procédure « approfondie »⁴ de participation transfrontalière. Dans cette procédure, les exploitants de capacités situées à l'étranger participent au mécanisme de capacité, dans des conditions semblables à celles des capacités situées sur le territoire français. Ces capacités passent donc par le même processus de sélection, reçoivent la même rémunération, et sont soumis aux mêmes pénalités que les capacités nationales.

Pour que la procédure approfondie de participation transfrontalière puisse s'appliquer avec un « *Etat participant interconnecté* », l'article R. 335-10 du code de l'énergie prévoit qu'une convention soit établie entre RTE et le ou les GRT voisins. Cette convention est signée par les GRT après approbation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et homologation par la ministre de la transition énergétique. L'article R. 335-11 du code de l'énergie établit une liste des modalités que cette convention doit détailler.

Pour rappel, le mécanisme de capacité français est une aide d'Etat autorisée par la Commission européenne pour 10 ans à partir du 8 novembre 2016⁵. L'architecture du mécanisme de capacité actuel sera complètement revue dans le cadre de la nouvelle demande d'aide d'Etat, dont la première année de livraison est prévue en 2026. La procédure approfondie de participation transfrontalière doit donc être mise en place à partir de 2026, pour permettre la participation des capacités étrangères au nouveau mécanisme de capacité dans les mêmes conditions que les capacités françaises, et pour respecter le cadre européen fixé par le Règlement électricité.

1.3 Cas de la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français et des capacités françaises au mécanisme de capacité belge

En application de l'article R. 335-10 du code de l'énergie, RTE a saisi la CRE le 7 décembre 2022 d'un projet de convention entre RTE et Elia concernant la participation en procédure approfondie à la fois des capacités belges au mécanisme de capacité français et des capacités françaises au mécanisme de capacité belge. Cette convention est la première que la CRE étudie, la France n'ayant pas mis en place la procédure approfondie de participation transfrontalière avec d'autres Etats interconnectés à ce jour.

2. CONVENTION ENTRE RTE ET ELIA POUR LA PARTICIPATION TRANSFRONTALIERE DIRECTE AU SEIN DES MECANISMES DE CAPACITE BELGES ET FRANÇAIS

Les parties 2.1 à 2.4 détaillent les principales modalités de cette convention, et la partie 2.5 liste les modalités prévues dans la convention, qui ne sont pas discutées dans la présente délibération.

2.1 Structure de la convention entre RTE et Elia (article 2)

L'article 2 de la convention entre RTE et Elia prévoit une structure à trois niveaux :

1. Le premier niveau consiste en la convention entre RTE et Elia, qui fait l'objet de la délibération actuelle. Ce document a vocation à être approuvé par la CRE et par le régulateur belge. Il décrit les principes généraux pour la mise en œuvre de la procédure approfondie et l'organisation du travail entre RTE et Elia.
2. Le deuxième niveau consiste en deux annexes, qui seront rédigées ultérieurement et seront ajoutées à la convention entre RTE et Elia. Une annexe (« annexe_FR ») concerne la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français et est approuvée par la CRE. La deuxième annexe (« annexe_BE ») concerne la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge et est approuvée par l'autorité de régulation nationale belge, la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG). Ces annexes décriront les rôles à haut niveau et les responsabilités de RTE et d'Elia dans la mise en place et dans le fonctionnement de la procédure approfondie dans les mécanismes de capacité français et belge. L'annexe_FR contient également un planning de la mise en œuvre de la procédure approfondie. L'annexe_FR devra être proposée à la CRE par RTE avant le 20 décembre 2023.
3. Le troisième niveau consiste en des « accords d'exécution » qui contiennent le détail de la mise en œuvre de la procédure approfondie et seront ajoutés à la convention entre RTE et Elia. Cette dernière prévoit pour le moment six accords d'exécution : trois concernent la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge (les accords d'exécution_BE), et trois concernent la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français (les accords d'exécution_FR). Les trois accords d'exécution_FR seront soumis à la CRE au plus tard six mois avant le début des étapes relatives à la participation des capacités étrangères au mécanisme de capacité français (c'est-à-dire la certification) :

⁴ Articles R. 335-10 à R. 335-18 du code de l'énergie

⁵ Décision de la Commission du 8 novembre 2016 concernant le régime d'aides SA.39621 2015/C

- a. l'accord d'exécution FR_1 prévoit le planning opérationnel et la priorisation de différents aspects pour la mise en œuvre de la procédure approfondie. Ce document ne sera pas approuvé par la CRE ;
- b. l'accord d'exécution FR_2 contient les modalités de participation des capacités étrangères au mécanisme de capacité français, prévues à l'article R. 335-11 du code de l'énergie. Ce document sera approuvé par la CRE ;
- c. l'accord d'exécution FR_3 contient la mise en place d'outils permettant les échanges de données entre RTE et Elia dans le cadre de la procédure approfondie.

La présente délibération concerne uniquement l'approbation par la CRE de la convention entre RTE et Elia. L'annexe_FR ainsi que l'accord d'exécution FR_2 seront approuvés dans un deuxième et troisième temps.

2.2 Calendrier de mise en œuvre de la procédure approfondie pour la participation des capacités belges et françaises (article 5)

La convention entre RTE et Elia prévoit que la mise en œuvre de la procédure approfondie pour la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge soit prioritaire devant la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français. Cette priorisation est liée au fait que la participation des capacités étrangères est prévue plus tôt pour le mécanisme de capacité belge que pour le mécanisme de capacité français. Le mécanisme de capacité belge prévoit explicitement la participation des capacités étrangères à une première pré-enchère le 1^{er} juin 2024.

L'article 5 détaille le planning de mise en œuvre de la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge :

- proposition de l'annexe_BE pour approbation à la CREG au moins 6 mois après la signature de la convention entre RTE et Elia, et
- soumission des accords d'exécution BE_1, BE_2 et BE_3 à la CREG au moins 6 mois avant les premières étapes pour la participation des capacités étrangères au mécanisme de capacité belge (par exemple les modalités relatives à la pré-qualification, à l'enchère, ou aux tests de livraison de la capacité).

Le planning de mise en œuvre de la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français en procédure approfondie prévu par la convention entre RTE et Elia est le suivant :

- proposition de l'annexe_FR pour approbation à la CRE avant le 20 décembre 2023, et
- soumission des accord d'exécution FR_1, FR_2, FR_3 à la CRE au moins 6 mois avant les premières étapes pour la participation des capacités étrangères au mécanisme de capacité français.

2.3 Modalités de recouvrement des coûts engagés par RTE et par Elia pour la mise en place de la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français et des capacités françaises au mécanisme de capacité belge (article 6)

L'article 6 de la convention entre RTE et Elia détaille les modalités de recouvrement des coûts engagés par RTE pour la mise en place de la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge, et des coûts engagés par Elia pour la mise en place de la procédure approfondie pour la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français. La convention prévoit le schéma suivant pour la couverture des coûts :

- pour la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge, les coûts engagés par RTE et par Elia sont couverts par le côté belge : c'est donc Elia qui rembourse à RTE les frais correspondants. Ces frais sont estimés *ex ante* par RTE, approuvés par le comité de pilotage composé de membres de RTE et d'Elia, et remboursés par Elia à RTE à condition que :
 - o les coûts à percevoir soient préalablement intégrés dans une estimation réalisée *ex ante*, adressée par RTE à Elia, et approuvée par la CREG annuellement,
 - o tous les coûts réalisés sont pris en compte de façon déclarative, et approuvés *ex post* par la CREG ;
- pour la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français, les coûts engagés par RTE et par Elia sont couverts par le côté français : c'est donc RTE qui rembourse à Elia les frais correspondants. Ces frais sont estimés *ex ante* par Elia, approuvés par le comité de pilotage, puis remboursés par RTE à Elia.

L'article 6 de la convention entre RTE et Elia liste les catégories de coûts pouvant mener à un remboursement. Il s'agit de coûts liés au temps passé sur la mise en place de la procédure approfondie de participation transfrontalière, et de coûts liés à l'adaptation des outils informatiques.

2.4 Amendements de la convention (article 10)

L'article 10 de la convention entre RTE et Elia prévoit les modalités d'introduction éventuelle d'amendements de la convention :

- les amendements de la convention entre RTE et Elia nécessitent la signature de RTE et d'Elia et sont soumis à l'approbation de la CRE et de la CREG ;
- les amendements de l'annexe_FR et de l'annexe_BE peuvent être réalisés d'après une décision du comité de pilotage. Les amendements de l'annexe_FR sont soumis à l'approbation de la CRE et les amendements de l'annexe_BE sont soumis à l'approbation de la CREG ;
- les amendements ou la création d'accords d'exécution peuvent être réalisés par le comité de pilotage. Les amendements de l'accord d'exécution FR_2 sont soumis à l'approbation de la CRE.

2.5 Autres dispositions de la convention entre RTE et Elia

La convention entre RTE et Elia comporte d'autres dispositions qui ne sont pas détaillées ici, traitant notamment des grands principes de collaboration (article 1), des rôles et des responsabilités à haut niveau de chaque partie (article 3), de l'organisation de comités de pilotage et de groupes de travail pour mettre en place les procédures approfondies de participations transfrontalières (article 4), de la durée de validité de la convention entre RTE et Elia (article 7), de communication (article 8), de confidentialité (article 9), des lois applicables (article 11), de la résolution d'éventuels litiges (article 12), et de la clause limitative de responsabilité (article 13).

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Structure de la convention entre RTE et Elia (article 2)

La structure de la convention entre RTE et Elia pour la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge et des capacités belges au mécanisme de capacité français est complexe. Cette complexité est liée à la présence de trois niveaux de documents, dont le régime d'approbation varie, et qui sont rédigés selon des modalités différentes.

Toutefois, cette structure permet de respecter les obligations légales et réglementaires propres à la France et à la Belgique, et les calendriers de mise en place de la procédure approfondie de participation des capacités étrangères qui diffèrent entre la France et la Belgique :

- La convention entre RTE et Elia, l'annexe_FR et l'accord d'exécution FR_2 sont conformes à l'article R. 335-10 du code de l'énergie en ce que ces documents prévoient bien une signature par les GRT concernés après approbation de la CRE et homologation de la ministre de la transition énergétique.
- La convention entre RTE et Elia, l'annexe_FR et l'accord d'exécution FR_2 sont conformes à l'article R. 335-11 du code de l'énergie en ce qu'elles traitent des sujets mentionnés à cet article.
- La séparation de l'annexe_BE et de l'annexe_FR d'un côté, des accords d'exécution_BE et des accords d'exécution_FR de l'autre, permet de prendre en compte le fait que les mécanismes de capacité belges et français ne prévoient pas le début de la participation des capacités étrangères au même horizon. Le mécanisme de capacité belge, approuvé comme une aide d'Etat en 2019, prévoit une première année de livraison en 2025–2026 et une participation des capacités étrangères à la pré-enchère du 1^{er} juin 2024.

La CRE considère que la structure de la convention entre RTE et Elia est conforme aux dispositions du code de l'énergie. Il serait toutefois souhaitable que la structure des conventions à venir entre RTE et les GRT des pays étrangers soit moins complexe, notamment en réduisant le nombre de documents.

3.2 Calendrier de mise en œuvre de la procédure approfondie pour la participation des capacités belges et françaises (article 5)

La CRE constate que le planning prévu pour la mise en œuvre de la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français à partir de 2026 est en accord avec les travaux actuellement menés pour la refonte du mécanisme de capacité à l'horizon 2026.

3.3 Modalités de recouvrement des coûts engagés par RTE et par Elia pour la mise en place de la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français et des capacités françaises au mécanisme de capacité belge (article 6)

L'article 6 de la convention entre RTE et Elia prévoit que les coûts engagés par Elia pour la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français sont remboursés par RTE, après validation du comité de pilotage. Ces coûts sont essentiellement liés à l'adaptation des systèmes informatiques pour permettre la participation transfrontalière.

La CRE est favorable aux dispositions prévues par l'article 6 pour le remboursement par Elia des coûts engagés par RTE pour la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge, et le remboursement par RTE des coûts engagés par Elia pour la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français.

3.4 Amendements à la convention (article 10)

Les dispositions prévues par l'article 10 de la convention entre RTE et Elia prévoient bien que la CRE soit en mesure d'approuver les amendements apportés aux documents qu'elle approuve, c'est-à-dire la convention entre RTE et Elia, l'annexe_FR, et l'accord d'exécution_FR 2.

La CRE note que certains amendements de ces documents pourront être mineurs, et ne nécessiteront pas une délibération. Toutefois, la CRE demande à RTE de lui soumettre tous les amendements apportés à la convention entre RTE et Elia, à l'annexe_FR, et à l'accord d'exécution_FR 2.

3.5 Autres dispositions de la convention entre RTE et Elia

La CRE est favorable aux autres dispositions de la convention entre RTE et Elia, listées en partie 2.5.

DECISION DE LA CRE

L'article 26 du Règlement (UE) 2019/943 « Electricité »⁶ prévoit que les mécanismes de capacité mis en place dans les Etats membres soient ouverts à la participation transfrontalière directe des fournisseurs de capacité situés dans un autre Etat membre. L'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a publié une méthodologie⁷ détaillant les spécifications techniques et les modalités pour la participation transfrontalière directe des capacités étrangères aux mécanismes de capacité nationaux.

Pour permettre la participation transfrontalière directe des capacités étrangères, l'article R. 335-10 du code de l'énergie prévoit qu'une convention soit signée entre le gestionnaire de réseau de transport (GRT) français et celui de l'Etat participant interconnecté. Cette convention est signée après approbation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et homologation de la ministre de la transition énergétique. L'article R. 335-11 du code de l'énergie établit des modalités détaillées dans cette convention.

RTE a saisi la CRE le 7 décembre 2022 d'un projet de convention entre RTE et Elia pour la mise en place de la participation transfrontalière directe entre la Belgique et la France. Ce projet de convention détaille la procédure pour mettre en œuvre la participation des capacités belges au mécanisme de capacité français, et la participation des capacités françaises au mécanisme de capacité belge.

La CRE constate que ce projet de convention respecte bien les dispositions des articles R. 335-10 et R. 335-11 du code de l'énergie. Il prévoit la mise en place de la participation des capacités belges au mécanisme français à partir de 2026, en accord avec la mise en place d'un nouveau mécanisme de capacité à l'horizon 2026.

La CRE approuve la convention entre RTE et Elia pour la participation transfrontalière directe des capacités belges et françaises aux mécanismes de capacité français et belge.

Les amendements apportés aux documents suivants : la convention entre RTE et Elia, l'annexe_FR, et l'accord d'exécution_FR 2 devront être soumis par RTE à la CRE pour approbation.

La CRE rappelle que, conformément à l'article R. 335-10 du code de l'énergie, la convention entre RTE et Elia devra être homologuée par la ministre de la transition énergétique, ainsi que l'annexe_FR et l'accord d'exécution_FR 2, après approbation par la CRE de ces documents.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique ainsi qu'à RTE.

Délibéré à Paris, le 13 décembre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON

⁶ Règlement (UE) 2019/943 du 5 juin 2019

⁷ Décision 36/2020 de l'ACER du 22 décembre 2020