



## DÉLIBÉRATION N° 2018-229

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 14 novembre 2018 portant décision d'octroi d'une dérogation jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts à 15 minutes en France

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

### 1. CONTEXTE 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 EB ») est entré en vigueur le 18 décembre 2017. Le règlement EB « *établit des règles techniques, opérationnelles et de marché applicables dans toute l'Union et régissant le fonctionnement des marchés d'équilibrage de l'électricité. Il énonce des règles pour l'acquisition de capacités d'équilibrage, l'activation d'énergie d'équilibrage et le règlement financier des responsables d'équilibre. Il impose également le développement de méthodologies harmonisées pour l'allocation de la capacité de transport entre zones, aux fins de l'équilibrage* ».

En application des dispositions de l'article 53(1) du règlement EB, les gestionnaires de réseau de transport (ci-après « GRT ») doivent appliquer un pas de règlement des écarts de 15 minutes dans toutes les zones, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur du règlement EB, soit d'ici le 18 décembre 2020. Les autorités de régulation compétentes peuvent toutefois, à leur propre initiative, octroyer une dérogation pour la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes, à une échéance plus tardive, comme le dispose l'article 62(2)(d) du règlement EB. En application des dispositions de l'article 62(9) du règlement EB, cette dérogation peut être accordée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

L'octroi d'une dérogation pour une mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes plus tardive que décembre 2020 doit faire l'objet d'une analyse de l'autorité de régulation, qui « prend en considération les aspects suivants », listés à l'article 62(8) du règlement EB :

- a) les difficultés liées à la mise en œuvre de la ou des dispositions concernées;
- b) les risques et les implications de la ou des dispositions concernées en termes de sécurité d'exploitation;
- c) les actions entreprises pour faciliter la mise en œuvre de la ou des dispositions concernées;
- d) les incidences de la non-mise en œuvre de la ou des dispositions concernées en termes de non-discrimination et de concurrence avec les autres acteurs du marché européens, en particulier en ce qui concerne la participation active de la demande et les sources d'énergie renouvelables;
- e) les incidences sur l'efficacité économique globale et les infrastructures intelligentes du réseau;
- f) les incidences sur les autres zones de programmation et les conséquences globales sur le processus d'intégration du marché européen

En l'espèce, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a étudié la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France à différentes échéances entre 2021 et 2025. La présente délibération a pour objectif de décider sur l'octroi d'une dérogation jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts à 15 minutes en France.

## 2. ETUDE MENÉE PAR LA CRE ET AVIS DE LA CRE RELATIF À L'OCTROI D'UNE DÉROGATION POUR UNE MISE EN ŒUVRE D'UN PAS DE RÈGLEMENT DES ÉCARTS DE 15 MINUTES EN FRANCE POSTÉRIEURE À 2021

### 2.1 Contexte de l'étude relative au calendrier pertinent de mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France

Parmi les évolutions devant faciliter l'intégration des marchés en Europe figure l'harmonisation du pas de règlement des écarts à 15 minutes. Le pas de règlement des écarts définit la précision à laquelle les responsables d'équilibre sont financièrement incités à équilibrer leur périmètre (les injections et achats d'électricité devant être égaux aux soutirages et aux ventes sur ce pas de temps). Il est actuellement fixé à 30 minutes en France.

De nombreux travaux ont été menés ces dernières années, en France et plus largement en Europe en amont de l'adoption du règlement EB pour préparer les évolutions qui y figurent. En France, le livre vert relatif à la feuille de route de l'équilibrage du système électrique français<sup>1</sup> publié par RTE en juillet 2016 et la délibération de la Commission de Régulation de l'Energie du 22 juin 2017 portant orientations sur la feuille de route de l'équilibrage du système électrique français<sup>2</sup> se sont inscrits dans cette dynamique. En Europe, une analyse coûts-bénéfices relative au pas de règlement des écarts a été menée par Frontier Economics à la demande d'ENTSO-E et publiée le 26 avril 2016<sup>3</sup>.

Ces différents travaux se sont accompagnés de nombreux échanges avec les acteurs de marché. Ces derniers ont notamment eu l'occasion de s'exprimer sur le sujet du passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France, lors de la consultation publique de la CRE sur la feuille de route sur l'équilibrage, menée du 16 décembre 2016 au 20 janvier 2017. La plupart des acteurs<sup>4</sup> se sont déclarés favorables à une mise en œuvre de cette évolution à l'échéance la plus tardive possible, comme RTE l'avait proposé dans son livre vert. En revanche, deux acteurs se sont prononcés en faveur d'une mise en œuvre rapide de cette évolution, justifiée par les résultats de l'analyse coûts bénéfiques menée par Frontier Economics. En outre, de nombreux acteurs ont souligné que la question de son calendrier de mise en œuvre devrait être posée de façon objective, en prenant en compte plusieurs facteurs dont :

- les approches envisagées par les pays voisins pour mettre en œuvre un pas de règlement des écarts à 15 minutes ;
- les délais nécessaires aux évolutions des systèmes d'information pour l'ensemble des acteurs ;
- le calendrier d'introduction de produits 15 minutes sur le marché infra journalier.

Par ailleurs, compte tenu de l'ensemble des évolutions requises par un passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes, il est apparu qu'un délai de préavis de 3 ans avant toute évolution devrait être respecté. Aussi, dans sa délibération relative à la feuille de route sur l'équilibrage, la CRE a indiqué que toute modification du pas de règlement pourrait intervenir à partir de mi-2021, et au plus tard en 2025, selon un calendrier et des modalités devant être précisées à l'issue d'une étude sur le sujet.

C'est dans ce contexte qu'un consultant externe a été mandaté par la CRE en février 2018, pour mener une étude relative au calendrier pertinent de mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France.

### 2.2 Etude relative au calendrier pertinent de mise en œuvre d'un pas de règlement de 15 minutes en France

#### 2.2.1 Objectifs de l'étude

L'étude relative au calendrier pertinent de passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France avait pour objectifs :

- de permettre à la CRE d'identifier l'année pertinente, entre mi-2021 et 2025, de passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France et de fournir à la CRE des éléments lui permettant d'analyser la pertinence d'octroyer une dérogation à RTE sur la date prévue par le règlement ;
- d'établir une vision exhaustive des impacts réglementaires induits par un passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France, ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre permettant à l'ensemble des acteurs d'anticiper les adaptations réglementaires nécessaires.

<sup>1</sup> Livre vert de RTE relatif à la feuille de route de l'équilibrage du système électrique français

<sup>2</sup> Délibération de la CRE du 22 juin 2017 portant orientations sur la feuille de route de l'équilibrage du système électrique français

<sup>3</sup> Analyse coûts-bénéfices de Frontier Economics relative à l'évolution du pas de règlement des écarts en Europe

<sup>4</sup> Réponses non-confidentielles à la consultation publique de la CRE sur la feuille de route de l'équilibrage du système électrique français

Le consultant a rendu son rapport en juillet 2018. Il est annexé à la présente délibération.

Lors de l'étude, le cabinet a consulté les principales parties prenantes du système électrique français. Vingt acteurs, dont les deux gestionnaires de réseau RTE et Enedis, ont ainsi répondu aux questionnaires envoyés par le consultant.

## 2.2.2 Principales conclusions de l'étude

A l'issue d'un processus d'échanges avec les acteurs de marché et les opérateurs de réseaux portant sur la catégorisation des coûts et des bénéfices estimés liés au passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes, le consultant a réalisé une étude coûts-bénéfices.

### 2.2.2.1 Les bénéfices associés à une telle évolution ne se matérialiseront pas d'ici 2023

L'analyse menée par le consultant montre que les bénéfices résultant d'un passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes, susceptibles notamment de résulter de la mobilisation plus efficace des ressources d'équilibrage au niveau du système électrique français, ne peuvent être aisément quantifiés.

Il semblerait que la réforme du pas de règlement des écarts se traduise essentiellement par des transferts entre acteurs plus que par des gains intrinsèques. Les bénéfices attendus de la réforme sont majoritairement liés au transfert d'une partie de la responsabilité d'équilibrage de RTE vers les responsables d'équilibre ; et donc liés à une mobilisation plus efficace des réserves d'équilibrage par les responsables d'équilibre plutôt que par RTE.

L'étude met en évidence que les bénéfices ne pourront se matérialiser que si les acteurs du système électrique français ont eu le temps de faire les adaptations nécessaires pour s'équilibrer à un pas plus fin que 30 minutes. Or la plupart des acteurs a indiqué ne pas être en mesure de réaliser les adaptations nécessaires avant 2023.

### 2.2.2.2 Une mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France avant 2023 serait coûteuse

Les estimations de coûts collectées par le consultant représentent une fourchette basse des coûts susceptibles d'être induits par la réforme du pas de règlement des écarts en France. En effet, tous les acteurs français n'ont pas fourni de réponse quantitative aux questionnaires du consultant. En outre, certains postes de coûts n'ont pas été chiffrés par les répondants.

L'étude du consultant met en exergue que les coûts liés à la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes sont de deux ordres, directs et indirects.

S'agissant des coûts directs, dont les montants estimés varient entre 35,4 et 42,7 millions d'euros selon l'année de mise en œuvre de l'évolution, l'étude montre qu'ils sont principalement supportés par RTE et Enedis, la plupart des autres répondants n'ayant pas été en mesure de fournir des estimations de leurs coûts. En effet, les gestionnaires de réseau doivent assumer des investissements pour adapter leurs activités de programmation et de règlement des écarts, ainsi que celles de comptage. Les coûts nécessaires pour assurer une transition vers un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France sont d'autant plus élevés que cette transition est rapide, et donc qu'il est nécessaire de dupliquer des adaptations sur certains systèmes d'information et de développer des solutions intermédiaires non pérennes.

S'agissant des coûts indirects, l'étude montre qu'ils sont dus à des coûts échoués et pertes d'opportunités générés par la nécessité de prioriser les changements SI pour accompagner le passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes, et donc de décaler d'autres évolutions SI qui avaient été décidées antérieurement, et qui auraient dû générer des bénéfices. Ces coûts indirects disparaissent dès lors que la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts est prévue à partir de 2023 : les opérateurs et acteurs auront pu intégrer d'ici cette échéance les évolutions SI requises par le changement de durée de pas de règlement des écarts sans avoir à repousser d'autres chantiers SI qui avaient été prévus dans le même temps.

Les coûts liés à cette réforme sont donc plus élevés en cas de mise en œuvre rapide.

Le consultant conclut que :

- la réforme d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France ne devrait pas prendre place avant 2023 afin de laisser le temps aux acteurs de préparer les évolutions nécessaires et de limiter les coûts à engager ;
- les coûts sont minimisés en cas de mise en œuvre en 2025.

### 2.2.2.3 La durée raisonnable de mise en œuvre réglementaire de la réforme est de 5 ans

La mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France requiert de nombreuses évolutions d'ordre réglementaire et contractuel, sur des sujets variés.

Le consultant estime que la révision des règles relatives à la programmation, au mécanisme d'ajustement et au dispositif de responsable d'équilibre et du pas de comptage constituent une étape structurante de la réforme du pas de règlement des écarts. En effet, le passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes nécessite de réinterroger notamment le pas de programmation, le pas de contrôle du réalisé, le calcul des écarts, le profilage et la reconstitution des flux.

D'autres modifications de règles apparaissent en outre souhaitables pour accompagner la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes, en particulier la diminution du pas de programmation aux interconnexions à un pas 15 minutes, indispensable pour échanger des produits de cette durée sur les marchés journalier et infra journalier intégrés au niveau européen.

Le consultant évalue à 5 ans la durée d'évolution nécessaire pour que tous les sujets aient le temps d'être anticipés puis intégrés correctement par chaque acteur du système électrique. Cette durée raisonnable inclurait le séquençement suivant : une phase de concertation et évolutions réglementaires (~24 mois), les évolutions des SI et le calibrage des profils (~24 mois) ; et une phase de fonctionnement à blanc (~12 mois).

## 2.3 Avis de la CRE

### 2.3.1 Analyse de la CRE concernant la date de mise en œuvre de la réforme

Afin d'analyser la pertinence d'une dérogation ainsi que sa durée, la CRE a pris en considération l'ensemble des aspects mentionnés à l'article 62(8) du règlement EB.

La CRE partage le constat du consultant qu'il n'est pas opportun de mettre en œuvre la réforme du pas de règlement des écarts de 15 minutes en France avant 2023. L'ensemble des chantiers techniques et réglementaires à mener à la fois chez les gestionnaires de réseaux et chez les acteurs de marché, pour accompagner cette évolution, ne sauraient raisonnablement aboutir avant cette date.

Si le processus d'intégration du marché européen incite à une harmonisation rapide du pas de règlement des écarts, la CRE note la grande diversité des choix opérés par les différentes zones de programmation concernant la date de mise en œuvre de cette réforme et considère qu'en France, l'efficacité économique globale commande l'octroi d'une dérogation afin de reporter la mise en œuvre du pas de règlement des écarts de 15 minutes.

En effet, la CRE estime qu'une mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes après 2023 permettrait aux différents acteurs de mieux se préparer à cette évolution, ce qui serait de nature à maximiser les bénéfices associés.

En outre, la CRE souligne que le chantier réglementaire associé à la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France est particulièrement conséquent. A cet égard, une mise en œuvre de la réforme en 2024 ou en 2025 permettrait :

- d'intégrer les évolutions des SI et des procédures avec une souplesse relativement importante ;
- d'allonger la période de fonctionnement à blanc, comprise entre un à deux ans, ce qui est susceptible de maximiser les bénéfices au lancement de la réforme.

Les difficultés liées à la mise en œuvre de cette évolution ainsi que les actions qui seront entreprises pour la faciliter justifient donc que la CRE accorde une dérogation pour la mise en œuvre du pas de règlement des écarts de 15 minutes jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Sur la base des éléments mentionnés ci-dessus, la CRE accorde une dérogation pour la mise en œuvre du pas de règlement des écarts de 15 min jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Un tel calendrier va au-delà du préavis de trois ans établi par la CRE dans sa délibération relative à la feuille de route de l'équilibrage du système électrique français. Il donne la possibilité aux acteurs de développer les outils appropriés pour s'équilibrer à un pas de 15 minutes, indispensables pour que les bénéfices potentiels de ce changement puissent se matérialiser. Il facilite la transition vers un pas de règlement des écarts de 15 minutes en permettant le cas échéant une période de tests à blanc d'une à deux ans.

Afin de tenir ce calendrier, il est nécessaire que les gestionnaires de réseau et la CRE lancent dès maintenant les différents chantiers techniques et réglementaires nécessaires.

## 2.3.2 Orientations de la CRE relatives aux concertations à venir

### 2.3.2.1 S'agissant de la granularité des produits proposés à l'échéance infra journalière

Afin de récolter les bénéfices de la réduction du pas de règlement des écarts, il est indispensable que des produits d'une durée identique à celle du pas de règlement des écarts soient proposés aux acteurs de marché, à l'échéance infra journalière *a minima*. Aussi, à l'horizon 2025, des produits d'une durée de 15 minutes, identique à la durée du pas de règlement des écarts, devront être accessibles aux acteurs de marché.

Afin d'accroître l'efficacité du marché infra journalier, il est nécessaire que ces produits d'une durée de 15 minutes puissent être échangés aux frontières avec les zones où le pas de règlement des écarts sera également de 15 minutes. A cet effet, une évolution de la gestion des interconnexions est requise : il conviendra à l'horizon 2025 de réduire le pas de programmation aux interconnexions (actuellement fixé à 1h aux frontières avec la Belgique, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, et à 30 minutes avec l'Allemagne et la Suisse) à 15 minutes.

### 2.3.2.2 S'agissant des évolutions requises pour permettre au plus tôt des échanges de produits d'équilibrage d'une durée de 15 minutes

Cette évolution est en tout état de cause également souhaitable pour permettre l'optimisation des échanges de produits d'équilibrage de réserve rapide et de réserve complémentaire permise par la mise en œuvre des plateformes européennes d'échanges MARI<sup>5</sup> et TERRE<sup>6</sup>. Il est prévu qu'au démarrage de TERRE fin 2019, seuls des échanges entre pays de volumes constants sur toute la durée du pas de programmation aux interconnexions (30 minutes ou 1h selon les frontières) soient possibles, bien que les acteurs et les gestionnaires de réseau puissent respectivement offrir des produits et exprimer des besoins d'équilibrage à une granularité de 15 minutes.

La plateforme MARI prévoit dès son lancement au quatrième trimestre 2021 des échanges de produits programmables au pas de 15 minutes, ce qui nécessitera un pas de programmation de 15 minutes.

RTE est d'ores et déjà engagé dans le pilotage et la mise en œuvre des plateformes d'équilibrage conformément au règlement EB. Néanmoins, la CRE demande à RTE :

- de travailler à la réduction, pour le troisième trimestre 2020, du pas de programmation aux interconnexions sur les frontières participant au projet TERRE, à une durée de 15 minutes ;
- de rendre effectif un pas de programmation aux interconnexions de 15 minutes sur toutes les frontières françaises à compter du lancement de la plateforme MARI au plus tard, soit au quatrième trimestre 2021.

### 2.3.2.3 S'agissant du calendrier des concertations

La CRE demande aux gestionnaires de réseau de démarrer la concertation avec les différents acteurs sur les chantiers techniques et réglementaires au plus tôt. Ainsi, un programme de travail pourrait être présenté par les gestionnaires de réseau début 2019 dans le cadre de la Commission d'accès au marché. Ce dernier devra traiter *a minima* les trois grandes thématiques suivantes :

- La gestion et l'équilibrage du système (évolutions des règles relatives à la programmation, au mécanisme d'ajustement et au dispositif de responsable d'équilibre, notamment les sections traitant du pas de contrôle du réalisé sur le mécanisme d'ajustement ou du pas de programmation de la production) ;
- L'accès au réseau (le comptage, la qualité d'alimentation, l'élaboration de courbes de mesure relative au transport et à la distribution d'électricité) ;
- Le fonctionnement des marchés (évolutions de règles aux interconnexions, introduction de nouveaux produits sur les marchés journalier et infra journalier, révision des règles du mécanisme de capacité).

La CRE souhaite que les gestionnaires de réseau organisent un point d'étape mi-2019 au plus tard, présentant un calendrier de l'ensemble des travaux à prévoir jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour permettre le lancement d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France.

<sup>5</sup> La plateforme MARI (*Manually Activated Reserves Initiative*) est une plateforme pan-européenne d'échanges de produits d'équilibrage de réserve rapide

<sup>6</sup> La plateforme TERRE (*Trans European Replacement Reserves Exchange*) est une plateforme d'échanges de produits d'équilibrage de réserve complémentaire qui sera active à son lancement aux frontières françaises avec l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni et la Suisse, sous réserve de l'autorisation de sa participation par la Commission Européenne.

**DÉCISION DE LA CRE**

En application des dispositions de l'article 53(1) du 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 EB »), les GRT doivent appliquer un pas de règlement des écarts de 15 minutes dans toutes les zones, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur du règlement EB, soit d'ici le 18 décembre 2020. Les autorités de régulation compétentes peuvent toutefois, à leur propre initiative, octroyer une dérogation pour la mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes, à une échéance plus tardive, comme le dispose l'article 62(2)(d) du règlement EB. En application des dispositions de l'article 62(9) du règlement EB, cette dérogation peut être accordée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Sur la base des résultats de l'étude menée par un consultant externe concernant le calendrier pertinent de passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France, et de l'analyse de la CRE tenant compte des aspects mentionnés à l'article 62(8) du règlement EB, la CRE accorde une dérogation à la mise en œuvre du pas de règlement des écarts de 15 minutes jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025. En donnant de la visibilité sur le calendrier de mise en œuvre d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France, cette dérogation permet d'anticiper l'ensemble des évolutions à venir et de structurer le travail associé, qui doit commencer au plus tôt.

La CRE demande aux gestionnaires de réseau de prévoir un lancement dès janvier 2019 des concertations avec l'ensemble des parties prenantes afin de définir avec plus de précision les modèles cibles liés aux différentes activités impactées par la réduction du pas de règlement des écarts.

La CRE demande que les gestionnaires de réseau organisent un point d'étape mi-2019 au plus tard, présentant un calendrier de l'ensemble des travaux à prévoir jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour permettre le lancement d'un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France.

La présente délibération est publiée sur le site de la CRE. Elle est notifiée à RTE et transmise à l'ACER, à la Commission européenne et au Ministre chargé de l'énergie.

**Délibéré à Paris, le 14 novembre 2018.**

**Pour la Commission de régulation de l'énergie,**

**Le Président,**

**Jean-François CARENCO**

**ANNEXE**

Rapport du consultant relatif au calendrier pertinent de passage à un pas de règlement des écarts de 15 minutes en France (version non-confidentielle)