



## DELIBERATION N° 2019-261

# Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 28 novembre 2019 portant avis sur le projet de règles du mécanisme de capacité

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

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis par RTE, le 29 octobre 2019, d'une proposition de modification des règles du mécanisme de capacité, en application de l'article R. 335-2 du code de l'énergie.

### 1. CONTEXTE ET OBJET

#### 1.1 Cadre juridique

L'article R. 335-1 34°, tel que modifié par le décret n° 2018-997 du 15 novembre 2018 relatif au mécanisme de capacité dans le secteur de l'électricité du code de l'énergie, dispose que les « règles du mécanisme de capacité français comprennent :

- a) Les dispositions déterminant les années de livraison et les périodes de pointe PP1 et PP2 ;
- b) Des dispositions relatives à l'obligation de capacité, notamment au mode de calcul de la puissance de référence et à la détermination de l'obligation des fournisseurs, à la puissance unitaire de la garantie de capacité et au recouvrement des garanties de capacité ;
- c) Des dispositions relatives à la certification de capacité, notamment les méthodes de certification et les conditions du contrôle des capacités certifiées, les modalités d'adaptation prévue par l'article L. 321-16 pour la certification des capacités dont la participation à la sécurité d'approvisionnement est réduite, le rééquilibrage des exploitants de capacités, des gestionnaires d'interconnexion dérogatoire, et du gestionnaire du réseau de transport français ;
- d) Des dispositions relatives aux règlements financiers relatifs aux rééquilibrages des acteurs obligés, ainsi qu'aux règlements financiers des responsables de périmètre de certification. »

Ces règles ont ainsi pour objet de préciser les conditions techniques, financières et juridiques de participation au mécanisme de capacité.

En application de l'article R. 335-2 du code de l'énergie dans sa version issue du décret précité, elles « sont approuvées par le ministre chargé de l'énergie, sur proposition du gestionnaire de réseau de transport français, après avis de la Commission de régulation de l'énergie. »

La version actuellement en vigueur des règles du mécanisme de capacité (ci-après les « règles ») a été approuvée par l'arrêté du 21 décembre 2018 modifié par l'arrêté du 6 mars 2019.

#### 1.2 Calendrier et cadre général

RTE a saisi la CRE d'un nouveau projet de règles, le 29 octobre 2019, le projet (dit « règles v3.2 ») constitue la troisième révision importante des règles qui sont entrées en vigueur le 22 janvier 2015. Les règles avaient été précédemment modifiées principalement pour intégrer les engagements des autorités françaises auprès de la Commission européenne dans la décision du 8 novembre 2016 autorisant le mécanisme de capacité français<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Décision de la Commission du 8.11.2016 concernant le régime d'aides sa.39621 2015/c.

Un premier retour d'expérience sur la mise en œuvre du mécanisme de capacité depuis 2017 a permis d'identifier plusieurs axes d'améliorations techniques du dispositif. RTE souhaite ainsi modifier les règles dans une démarche d'amélioration continue du mécanisme de capacité.

Ces règles, objet de la présente saisine, ont été proposées par le gestionnaire de réseau de transport français (RTE), après une consultation de l'ensemble des acteurs en juin 2019. La CRE a eu accès à l'ensemble des réponses de ces acteurs.

## **2. ANALYSE DE LA CRE DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES PAR RTE**

Outre la correction matérielle de certaines formules<sup>2</sup> et la clarification de certaines modalités techniques, les propositions de modifications des règles de RTE peuvent être regroupées en six principaux thèmes : amélioration de la flexibilité du mécanisme vis-à-vis des exploitants de capacités, traitement des problématiques de transmission des données des gestionnaires de réseau de distribution d'électricité (GRD), modification des modalités de test de la disponibilité des capacités, clarification des modalités appliquées aux capacités disponibles sur les services système, ouverture anticipée des années de livraison et adaptation du mécanisme de capacité aux évolutions réglementaires.

### **2.1 Dispositions visant à améliorer la flexibilité de la certification des capacités**

RTE a identifié deux améliorations permettant de clarifier et d'assouplir les contraintes pesant sur la certification de capacités.

Tout d'abord, RTE propose d'autoriser les certifications après la date limite, mais soumet en contrepartie les exploitants à une pénalité proportionnelle au prix de règlement des écarts (PREC).

Le mécanisme prévoit en effet une date limite de certification des capacités de production et d'effacement. Néanmoins, le cadre réglementaire actuel ne définit pas les modalités à appliquer en cas de certification<sup>3</sup> après la date limite. RTE retenait jusqu'ici une vision restrictive consistant à ne pas fournir de garanties de capacités aux exploitants, alors même que les capacités étaient *in fine* disponibles pendant l'année de livraison.

Le premier retour d'expérience a par ailleurs montré que certains exploitants pouvaient commettre des erreurs lors de la déclaration des liaisons permettant à RTE de vérifier la disponibilité des capacités sur les autres mécanismes (mécanisme d'ajustement, NEBEF). RTE retenait également jusqu'ici une application stricte des règles en ne fournissant pas de garanties de capacités aux exploitants au titre de leur disponibilité si les liaisons avaient été mal renseignées.

RTE propose, en cas de liaison non-conforme, de fournir les garanties de capacité aux exploitants, mais les soumet également à une pénalité dans certaines situations. Dans le cas où une pénalité est retenue, celle-ci est identique à celle retenue en cas de la certification après la date limite.

Les acteurs soutiennent ces évolutions et saluent la flexibilité apportée par les nouvelles règles.

La CRE accueille favorablement ces mesures qui viennent inciter les acteurs à certifier correctement leurs capacités tout en permettant de refléter leur contribution réelle à la sécurité d'approvisionnement.

### **2.2 Traitement des problématiques de transmission des données des gestionnaires de réseau de distribution d'électricité (GRD)**

Conformément aux articles R. 335-3 et R. 335-5 du code de l'énergie, les GRD sont responsables du calcul de la puissance de référence des consommateurs raccordés à leur réseau de distribution et de la transmission de cette information à RTE. Au moyen de cette puissance de référence, RTE procède au calcul de l'obligation des acteurs actifs sur le réseau du GRD.

En cas d'absence de transmission par le GRD à RTE de la puissance de référence des acteurs obligés actifs sur le réseau du GRD, le cadre réglementaire ne prévoit pas à ce jour de dispositions permettant d'affecter aux acteurs concernés un niveau d'obligation par défaut.

<sup>2</sup> En particulier la correction de la formule du Prix de Référence Initial utilisé pour les premières enchères du dispositif de contractualisation pluriannuelle, ainsi que celle destinée à calcul l'obligation sur la maille d'un GRD ne comportant qu'un seul acteur obligé.

<sup>3</sup> En application des dispositions de l'article L. 335-3 du code de l'énergie relatives au mécanisme de capacité, toute installation de production ou d'effacement raccordée au réseau doit faire l'objet d'une certification de sa capacité auprès du gestionnaire de réseau public de transport par son exploitant. Les modalités de cette certification sont définies aux articles R. 335-24 et suivants du code de l'énergie.

Le premier exercice de calcul de l'obligation des acteurs<sup>4</sup>, toujours en cours, a montré 90 GRD n'ont pas encore été en mesure de transmettre de données. RTE estime en conséquence un défaut d'environ 1 GW sur l'obligation totale à la maille France. Une telle réduction, représentant environ 1% du volume total d'obligation, est de nature à altérer l'équilibre du mécanisme de capacité très sensible à une variation de l'offre et de la demande<sup>5</sup>.

En prévision d'un éventuel défaut de transmission des données des GRD<sup>6</sup>, et en concertation avec l'ADEEF (Association des Distributeurs d'Électricité en France), RTE propose de réaliser un calcul normatif de l'obligation totale à la maille du GRD et d'affecter la totalité de l'obligation au GRD en tant qu'acteur obligé. Le calcul de RTE estime l'obligation à la maille du GRD comme la somme de la puissance de référence aux bornes du GRD additionnée des effacements certifiés et du niveau de capacité effective des capacités de production à la maille du GRD.

La proposition de RTE consiste en substance à transférer toute l'obligation, potentiellement majorée en raison du calcul normatif, des consommateurs actifs sur le réseau du GRD au GRD lui-même.

La CRE accueille favorablement cette mesure qui permet bien de corriger la vision *ex post* de l'équilibre du marché de capacité.

### **2.3 Modalités des tests de disponibilité des capacités**

Le mécanisme de capacité prévoit des contrôles afin de vérifier la disponibilité réelle des capacités. Cette disponibilité est mesurée, d'une part, en observant les courbes d'injection et d'effacement effectives, et d'autre part, en intégrant les déclarations de puissance activable des exploitants. La puissance activable est identifiée à partir des offres des exploitants proposées sur le mécanisme d'ajustement ou sur NEBEF.

Dans le but de vérifier la puissance activable réelle associée aux offres des exploitants<sup>7</sup>, des contrôles peuvent avoir lieu à l'occasion d'un audit ou de tests d'activation hors présence économique. Toute capacité doit être activée au minimum une fois durant la période de livraison, trois tests d'activations peuvent avoir lieu au maximum par année de livraison et au maximum un audit. En cas de réalisation d'un test d'activation ou d'un audit, un coefficient, dont la valeur dépend du résultat du contrôle, est appliqué à la puissance activable déclarée par les exploitants sur toute la période de livraison.

Dans le cadre d'un test d'activation, si le volume conforme (i.e. le volume réalisé) est supérieur au volume testé (i.e. le volume qui est demandé lors du test), l'application de la formule prévue par les règles actuelles prévoit que ce coefficient puisse être supérieur à 1.

RTE identifie un biais potentiel à cette méthodologie : selon RTE, les exploitants, seraient incités à déclarer un volume plus faible de puissance activable afin de bénéficier d'un coefficient de test supérieur à 1. RTE propose donc de plafonner le coefficient global à 1.

La CRE observe que la proposition de RTE pénalise les exploitants qui s'avèreraient disposer de capacités supplémentaires et constate que RTE ne fournit pas d'éléments permettant de quantifier le risque associé à l'absence de majoration du coefficient de test. Néanmoins, les acteurs ont peu réagi sur ce point en concertation et lors des consultations.

La CRE prend donc acte de cette proposition et recommande par conséquent, sur la base d'un retour d'expérience des résultats de test, de réexaminer ultérieurement cette modalité si elle se révélait manifestement désavantageuse pour les exploitants.

### **2.4 Modalités appliquées aux capacités disponibles sur les services système**

Dans le cadre du mécanisme de capacité, toute capacité fait l'objet d'une certification à un niveau dépendant de la technologie associée et des contraintes de stock.

Néanmoins, s'agissant des capacités contractualisées dans le cadre des services système, les règles actuelles ne sont pas explicites quant aux modalités de calcul de la capacité disponible et de la prise en compte des contraintes de stock.

RTE propose, à des fins de simplification et pour permettre la valorisation, aussi rapidement que possible, des nouvelles flexibilités contractualisées dans le cadre de services système et qui ne participent pas au mécanisme d'ajustement ou au marché (principalement les batteries), de ne pas considérer de contraintes de stock autres que celle prévues par la certification dans le cadre des services système. Ainsi, une capacité qui propose 1 MW à la hausse sur la réserve primaire ou secondaire se verrait certifier 1 MW sur le mécanisme de capacité.

<sup>4</sup> AL 2017

<sup>5</sup> Rapport de surveillance des marchés de gros de l'électricité et du gaz naturel de 2018, CRE

<sup>6</sup> La convention GRD/RTE prévoit que les données doivent être transférées par le GRD à RTE avant le 1<sup>er</sup> février de l'année AL+3.

<sup>7</sup> Un exploitant pourrait par exemple proposer une puissance importante sur le MA et NEBEF mais à un prix très élevé afin d'éviter d'être mis en défaut.

Lors de la consultation, un acteur s'est interrogé sur le risque en terme de sécurité d'approvisionnement lié à une certification différente des réserves, et a pointé l'absence d'éléments techniques apportés par RTE sur ce sujet.

L'analyse de la CRE montre qu'il existe une disparité entre les obligations liées aux services système, en particulier la réserve primaire, et celles du mécanisme de capacité<sup>8</sup>, ce qui impliquerait un traitement différencié pour une capacité selon si elle est contractualisée ou non sur les services système.

Par conséquent, la CRE accueille défavorablement cette mesure, et demande à RTE de réexaminer cette modalité sur la base d'une analyse technique approfondie.

## **2.5 Ouverture anticipée des années de livraison 2021 et 2022**

Les règles actuelles prévoient que les échanges de garanties de capacité pour les années de livraison 2021 et 2022 soient respectivement ouverts au 1<sup>er</sup> mars 2020 et au 30 juin 2020. Ces dates ont été choisies à l'issue de la concertation de fin 2018 et visaient à permettre une éventuelle évolution sur l'organisation des enchères avant leur ouverture pour l'année de livraison 2021.

L'évolution envisagée consistait, pour remédier à des problématiques de trésorerie soulevées par les fournisseurs, à organiser des sessions de marché organisé portant sur des produits « à terme » pour toutes les sessions de marché organisé précédant la dernière session de marché organisé avant l'année de livraison - cette dernière enchère restant « au comptant ». La CRE a instruit cette question et constate, qu'en l'état du marché, la mise en place de sessions de marché organisé portant sur des produits à terme aura pour conséquence l'application de marges élevées remettant en question l'intérêt initialement suscité par les produits à terme. Ce constat semble partagé par les acteurs de marché, notamment les plateformes d'échange.

RTE propose donc d'avancer au 31 décembre 2019 l'ouverture des échanges relatifs aux années de livraison 2021 et 2022, anticipant ainsi les dates actuellement prévues par les dispositions transitoires des règles.

RTE propose toutefois de ne pas ouvrir les échanges sur les années de livraison 2023 et 2024 afin de permettre une possible réforme en profondeur du mécanisme à moyen-terme.

La CRE accueille favorablement la proposition de RTE d'anticiper l'ouverture des années de livraison 2021 et 2022 dans le but d'apporter aux acteurs davantage de visibilité et de flexibilité concernant leur approvisionnement. La CRE est également favorable à maintenir fermées les années de livraison 2023 et 2024 en cohérence avec sa demande de réexamen<sup>9</sup> de l'architecture du mécanisme.

## **2.6 Adaptation du mécanisme aux évolutions réglementaires**

RTE propose deux principales évolutions des règles liées à des modifications réglementaires récentes.

La première proposition est relative au dispositif de contractualisation pluriannuelle mise en place fin 2018 consécutivement aux engagements des autorités françaises auprès de la Commission européenne dans la décision précitée. Dans le premier jeu de règles précisant les modalités pratiques de ce dispositif, RTE prévoyait qu'il ne serait pas possible pour une capacité lauréate de l'appel d'offre de participer aux mécanismes de capacité dans la même entité de certification que d'autres capacités.

Plusieurs acteurs ont fait part de leur souhait de pouvoir foisonner les capacités lauréates entre-elles et avec d'autres capacités afin d'optimiser leur portefeuille et le niveau capacité certifié.

RTE propose dans ce contexte d'autoriser plusieurs capacités lauréates à des appels d'offres long terme portant sur la même année de livraison de se certifier dans une même entité de certification. Les acteurs soutiennent ces évolutions et saluent la flexibilité et les possibilités d'optimisation apportées par les nouvelles règles.

La CRE accueille favorablement cette mesure.

La seconde modification est afférente à la définition du prix plafond du mécanisme de capacité. Conformément à l'article R. 335-57 du code de l'énergie « *Le prix plafond est inférieur à un prix maximal déterminé en référence au coût de la construction d'une nouvelle capacité de pointe permettant de réduire le risque de défaillance. Le prix plafond est fixé, pour chaque année de livraison, par la Commission de régulation de l'énergie sur la base d'une proposition du gestionnaire de réseau de transport français* ».

<sup>8</sup> L'article 14.2.4 des règles Services Système Fréquence prévoit qu'« Une Entité de Réserve Apte à fournir de la Réserve Secondaire doit être capable de fournir de l'énergie de réglage secondaire durant toute la période pendant laquelle de la Réserve Secondaire fréquence / puissance est programmée[...] Une Entité de Réserve disposant d'un Réservoir à Énergie Limitée, apte à fournir de la Réserve Primaire, doit être capable de fournir de l'énergie de réglage primaire en continu [...] pour au moins 15 minutes dans le cas où le système se trouve en Etat d'Alerte. Le Responsable de Réserve doit rendre disponible des capacités équivalentes aux capacités épuisées ou saturées à nouveau au plus tard 2 heures après la fin de l'Etat d'Alerte. ». Les obligations s'appliquant à la réserve secondaire apparaissent donc suffisamment contraignantes au regard de celles du mécanisme de capacité.

<sup>9</sup> Rapport de surveillance des marchés de gros de l'électricité et du gaz naturel de 2018, CRE

En cohérence avec les engagements des autorités françaises auprès de la Commission européenne dans la décision précitée, les règles actuelles du mécanisme de capacité précisent que la valeur du plafond doit correspondre aux coûts d'une centrale à gaz de type cycle combiné ou cycle ouvert, diminués de la rente inframarginale sur le marché de l'énergie.

RTE propose de réviser comme suit cette définition en raison de la volonté des autorités françaises de limiter le développement de nouveaux projets de centrale de production exclusive d'électricité à partir d'énergie fossile : *«Pour chacune des Années de Livraison suivantes, RTE propose à la CRE avant la date de début de la période d'échange une actualisation du plafond pour la valeur du Prix Administré. Cette valeur correspond au maximum entre la ou les valeurs suivantes :*

- *si un besoin pour de nouvelles capacités est identifié pour l'Année de Livraison en question aux coûts de la technologie marginale du marché de capacité, dont le développement est autorisé par le cadre règlementaire, diminués de la rente inframarginale ; et*
- *à la valeur reconduite de l'Année de Livraison précédente. »*

La CRE constate également la nécessaire révision de la définition du prix plafond, aussi dénommé prix administré, en lien avec les contraintes présentes dans le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

La CRE souligne qu'afin d'assurer un bon fonctionnement du mécanisme au profit des consommateurs, il apparaît nécessaire de plafonner le prix de la capacité dans le but de limiter le financement d'actifs de production dont l'intérêt pour la sécurité d'approvisionnement n'est que ponctuel. Néanmoins, ce niveau doit être suffisamment élevé pour que la rémunération capacitaire permette de couvrir les coûts des capacités nécessaires au respect du critère de sécurité d'approvisionnement sur le long terme. Le besoin d'un calage optimal du plafond de prix est démontré dans le rapport d'analyse d'impact du mécanisme de capacité de RTE, publié en 2017.

En ce sens, la proposition de RTE semble inflationniste et ne permet pas de refléter une baisse du plafond en cas d'évolution de l'offre et de la demande sur le marché de capacité.

Ainsi, la CRE recommande de modifier l'article 8.2.2 de la proposition de règles de RTE comme suit : *«Pour chacune des Années de Livraison suivantes, RTE propose à la CRE avant la date de début de la période d'échange une actualisation du plafond pour la valeur du Prix Administré. Cette valeur correspond au revenu capacitaire annuel minimal qui permet d'assurer la viabilité économique du développement ou du maintien en service des capacités nécessaires au respect en espérance, sur l'horizon moyen-terme étudié par le Bilan prévisionnel, du critère de sécurité d'approvisionnement défini par les pouvoirs publics (article D141-12-6 du code de l'énergie), parmi les technologies autorisées par le cadre règlementaire. Ce revenu capacitaire annuel minimal est estimé à partir des coûts des technologies, de leurs gisements accessibles et des revenus qui peuvent être tirés sur les différents marchés ainsi que d'une estimation des besoins en capacité, publiée dans le Bilan prévisionnel. ».*

**AVIS DE LA CRE**

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis par RTE, le 29 octobre 2019, d'une proposition d'adaptation de certaines règles du mécanisme de capacité, en application de l'article R. 335-2 du code de l'énergie.

Outre les corrections matérielles de certaines formules et la clarification de modalités techniques, qui n'appellent pas de remarques de la CRE, les propositions de RTE peuvent être regroupées en six principaux sujets : amélioration de la flexibilité de la certification des capacités, traitement des problématiques de transmission des données des gestionnaires de réseau de distribution d'électricité (GRD), modification des modalités de test de la disponibilité des capacités, clarification des modalités appliquées aux capacités disponibles sur les services système, ouverture des années de livraison et adaptation du mécanisme aux évolutions réglementaires.

S'agissant des évolutions liées à l'amélioration de la flexibilité de la certification des capacités, à l'ouverture anticipée des années de livraison 2021 et 2022 et à l'assouplissement des contraintes relatives à la certification des capacités lauréates au dispositif de contractualisation pluriannuelle, la CRE accueille favorablement les propositions de RTE.

S'agissant des modalités de test de la disponibilité des capacités, la CRE prend acte de la proposition et recommande de réexaminer ces dispositions sur la base des premiers retours d'expérience.

S'agissant de la prise en compte des contraintes de stock des capacités contractualisées dans le cadre des services système, la CRE est défavorable au principe de différencier le calcul de la capacité disponible selon la participation ou non aux services système, et demande que cette modalité soit réexaminée par RTE sur la base d'une analyse technique approfondie.

S'agissant de la définition du prix administré, la CRE recommande que les baisses potentielles de coût de la technologie marginale nécessaire au respect du critère de sécurité d'approvisionnement puissent être reflétées par le prix plafond. En conséquence, la CRE demande de modifier l'article 8.2.2 du projet de règles comme suit : *« Pour chacune des Années de Livraison suivantes, RTE propose à la CRE avant la date de début de la période d'échange une actualisation du plafond pour la valeur du Prix Administré. Cette valeur correspond au revenu capacitaire annuel minimal qui permet d'assurer la viabilité économique du développement ou du maintien en service des capacités nécessaires au respect en espérance, sur l'horizon moyen-terme étudié par le Bilan prévisionnel, du critère de sécurité d'approvisionnement défini par les pouvoirs publics (article D141-12-6 du code de l'énergie), parmi les technologies autorisées par le cadre réglementaire. Ce revenu capacitaire annuel minimal est estimé à partir des coûts des technologies, de leurs gisements accessibles et des revenus qui peuvent être tirés sur les différents marchés ainsi que d'une estimation des besoins en capacité, publiée dans le Bilan prévisionnel. »*

La présente délibération est publiée sur le site internet de la CRE. Elle est transmise à la ministre de la transition écologique et solidaire et à RTE.

Délibéré à Paris, le 28 novembre 2019

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO