

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 juillet 2012 portant approbation des modifications des règles d'allocation de la capacité d'interconnexion en infra-journalier pour les frontières France-Allemagne et France-Suisse

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, Président, Olivier CHALLAN BELVAL, Frédéric GONAND, Jean-Christophe LE DUIGOU et Michel THIOLLIERE, commissaires.

En application de l'article 30 du cahier des charges annexé à la convention du 27 novembre 1958 portant concession à RTE Réseau de transport d'électricité (RTE) du réseau public de transport d'électricité et reprenant la rédaction du décret n° 2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité, RTE a adressé le 9 juillet 2012 à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) un courrier sollicitant l'approbation :

- d'une proposition de règles d'allocation de la capacité d'interconnexion pour la frontière France-Allemagne pour l'échéance temporelle de l'infra-journalier ;
- d'une proposition de règles d'allocation de la capacité d'interconnexion pour la frontière France-Suisse pour l'échéance temporelle de l'infra-journalier.

1. Contexte

Les capacités allouées en infra-journalier permettent aux acteurs de rééquilibrer leurs positions au cours de la journée après la clôture des marchés spot nationaux (J-1) en profitant de la liquidité des marchés voisins. Le développement de la production intermittente renforce ce besoin. Les préconisations de la CRE en matière d'échanges infra-journaliers ont été reprises dans le mécanisme cible défini au niveau européen : trading en continu où les ordres sont classés selon la préséance économique et qui génèrent des échanges implicites.

L'allocation de capacité d'interconnexion France-Allemagne en infra-journalier peut être effectuée de manière implicite ou explicite. Sur la frontière France-Suisse, seule l'allocation explicite de capacité d'interconnexion en infra-journalier est possible. Elle est utilisée pour des échanges de gré à gré (OTC) ou des échanges d'ajustement.

Les quatre gestionnaires de réseau de transport (GRT) – RTE, Amprion, TransnetBW et Swissgrid – souhaitent apporter des ajustements aux règles d'allocation de capacité en infra-journalier au regard des problèmes rencontrés et ont donc soumis à l'approbation des régulateurs concernés des évolutions de règles.

Les projets de règles en question ont fait l'objet d'une consultation publique par RTE sur son site Internet du 21 juin au 4 juillet 2012.

2. Constats sur l'utilisation des capacités d'interconnexion en infra-journalier

Conformément aux dispositions de l'article L.131-2 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) « *surveille, pour l'électricité et pour le gaz naturel, les transactions effectuées entre fournisseurs, négociants et producteurs, les transactions effectuées sur les marchés organisés ainsi que les échanges aux frontières. Elle surveille la cohérence des offres [...] faites par les producteurs, négociants et fournisseurs [...] avec leurs contraintes économiques et techniques.* » Cette mission de surveillance s'inscrit désormais dans le cadre du règlement européen dit REMIT relatif à la transparence et l'intégrité des marchés de l'énergie. Entré en vigueur le 28 décembre 2011, REMIT interdit les manipulations de marché et les opérations d'initiés sur les marchés de gros de l'énergie.

Le premier constat porte sur le comportement d'acteurs lors de l'allocation des capacités d'interconnexion porté à la connaissance des régulateurs par les GRT. Sur le premier semestre 2011 pour l'interconnexion France-Allemagne et sur les premiers mois de 2012 pour l'interconnexion France-Suisse, le comportement suivant a été constaté lors du processus d'allocation explicite de la capacité infra-journalière :

- certains acteurs réservent toute ou partie de la capacité restante pour une heure de livraison donnée, dès sa mise à disposition ;
- peu de temps avant la clôture du processus d'allocation, ces mêmes acteurs réservent un volume similaire pour la même heure de livraison dans l'autre sens, ce qui annule la réservation initiale.

Ce comportement est possible compte tenu du mécanisme d'allocation actuellement en vigueur sur ces frontières. Le mécanisme mis en place au 18 janvier 2012 sur la frontière France-Suisse est en effet entièrement explicite. L'allocation sur la frontière France-Allemagne est à la fois implicite et explicite depuis décembre 2010. Dans le cas d'une allocation explicite, les processus d'allocation de la capacité et d'achat/vente d'énergie ne sont pas couplés. Par ailleurs, la capacité d'interconnexion disponible en infra-journalier pour chaque heure de la journée est proposée la veille à partir de 21h05 : elle est gratuite et allouée aux acteurs sur le principe du premier arrivé – premier servi.

Néanmoins, ce comportement a pour conséquence de bloquer les capacités d'interconnexion correspondant au volume réservé dans un sens, puis dans l'autre, au détriment des autres acteurs souhaitant acquérir des capacités d'interconnexion et au détriment d'une utilisation efficace de l'interconnexion. Ce constat suscite donc des interrogations du point de vue du comportement individuel des acteurs concernés.

Le second constat porte sur les erreurs des acteurs dans l'allocation des capacités d'interconnexion dans le cadre d'échanges d'ajustement entre ces acteurs et RTE. Ces erreurs peuvent avoir des conséquences sur la gestion opérationnelle de RTE, et donc sur la sûreté d'exploitation du réseau, et font porter un risque à RTE de contestation sur la facturation du mécanisme d'ajustement.

3. Analyses de la CRE

Dans le cadre de sa mission de surveillance des marchés de gros et des échanges aux frontières, la CRE a donc analysé les comportements des acteurs lors de l'allocation infra-journalière des capacités sur les interconnexions France-Allemagne et France-Suisse.

La CRE a interrogé deux acteurs actifs sur l'interconnexion France-Allemagne et cinq acteurs actifs sur l'interconnexion France-Suisse quant aux raisons techniques et économiques pouvant justifier un tel comportement.

Dans le cas de la frontière avec l'Allemagne, et dans le contexte de couplage des marchés spots français et allemand, la CRE a également demandé aux acteurs concernés de lui fournir leurs données de transactions réalisées sur les marchés infra-journaliers français et allemand, dans la mesure où les transactions effectuées sur le marché allemand sont susceptibles d'avoir un impact sur le niveau de prix infra-journaliers ou spot français.

Les explications apportées par l'ensemble des acteurs se rapportent au fait qu'ils cherchent à utiliser la capacité d'interconnexion afin de pouvoir profiter de situations d'arbitrage (différentiels de prix, ré-optimisation des actifs de production) ou de se couvrir en cas de déséquilibre. Les acteurs interrogés ont souligné que la déconnexion temporelle entre la réservation de capacité, les transactions et l'heure de livraison pouvait expliquer l'annulation des capacités réservées. Ainsi, les conditions de prix et de production peuvent évoluer de façon très importante et différemment des anticipations entre le moment où la capacité est mise à disposition, soit la veille au soir, et l'heure de livraison. Par ailleurs, la faible liquidité des marchés infra-journaliers suisse et français ne permet pas toujours de réaliser les transactions d'achat/vente de part et d'autre des frontières pour utiliser la capacité réservée.

La CRE relève par ailleurs que, sur la frontière France-Allemagne, les deux acteurs interrogés ont indiqué avoir pris des mesures opérationnelles pour que les capacités réservées correspondent autant que possible à des besoins définitifs et soient utilisées pour faire transiter de l'énergie. Cependant, un seul autre acteur a pris un engagement similaire sur la frontière France-Suisse.

La CRE constate enfin que l'ensemble des acteurs ont été en mesure de fournir des explications de nature technico-économique permettant, selon eux, de justifier les comportements identifiés, dans le cadre des règles actuelles de fonctionnement des mécanismes d'allocation de capacités infra-journalières. Les analyses menées par la CRE sur les cas identifiés n'ont par ailleurs pas permis de les considérer comme des manipulations de marché au sens de REMIT.

Dans la mesure où un tel comportement est susceptible d'entraîner une utilisation sous-optimale de la capacité d'interconnexion, la CRE est favorable à une adaptation des règles régissant l'allocation explicite de la capacité d'interconnexion infra-journalière permettant de l'éviter.

4. Principales modalités proposées par RTE

En parallèle des investigations menées par les services de la CRE sur le comportement des acteurs, les GRT ont travaillé à une évolution des règles afin d'éviter les comportements allant à l'encontre d'une utilisation efficace des capacités d'interconnexion.

Ainsi, la modification de deux articles des règles est proposée par RTE afin de définir plus précisément le comportement de « gaming » ainsi que de spécifier ce que l'on notifie aux acteurs et aux régulateurs en cas de suspension. Cette modification devrait clarifier les moyens d'actions des GRT dans les cas où le comportement d'un acteur est susceptible de nuire au fonctionnement global du système d'allocation.

En outre, RTE propose d'ajouter aux règles un système de pénalité en cas d'erreurs des acteurs dans l'allocation des capacités. Le montant de la pénalité proposée est de mille cinq cents euros. Il a été calé sur le montant de la pénalité décrite dans les règles Imports Exports (Règles d'Accès au Réseau Public de Transport Français pour des Importations et des Exportations V3.4) dans lesquelles des erreurs similaires sont traitées.

5. Observations de la CRE sur la proposition de RTE

Dans son analyse du fonctionnement de l'allocation des capacités de l'interconnexion France-Suisse, la CRE fait le constat que la priorité donnée aux contrats historiques entre des acteurs suisses et français est à l'origine d'inefficacité dans le processus d'allocation. En pratique, les clauses de flexibilité empêchent RTE de connaître le volume de capacités qui pourra être alloué suffisamment tôt la veille pour le lendemain. Par conséquent, seule une partie limitée des capacités d'interconnexion peut être allouée par enchères la veille pour le lendemain. Et, le volume offert pour l'échéance infra-journalière est particulièrement important. Le système infra-journalier est conçu pour le ré-équilibrage, il n'est donc pas adapté à gérer une importante capacité.

La proposition de RTE d'amender les règles concernant la suspension d'un acteur apporte une réponse à court terme. Cependant, sur le long-terme, le traitement de l'accès prioritaire des contrats long-terme est nécessaire pour optimiser les échanges sur la frontière France-Suisse.

D'autre part, la proposition de RTE d'ajouter un système de pénalité à la suite d'erreurs des acteurs dans l'allocation des capacités d'interconnexion dans le cadre d'échanges d'ajustement, devrait inciter les acteurs à une gestion plus rigoureuse. Le montant de la pénalité de mille cinq cents euros, aligné sur celui des règles Imports Exports, a été défini de manière à couvrir les coûts de RTE en ressource humaine pour analyser et corriger les erreurs commises.

6. Décision de la CRE

Sous réserve de l'approbation des autres régulateurs concernés, la CRE approuve les propositions de règles qui lui ont été soumises en date du 9 juillet 2012, à savoir :

- les règles d'allocation de la capacité d'interconnexion pour la frontière France-Allemagne pour l'échéance temporelle de l'infra-journalier ;
- les règles d'allocation de la capacité d'interconnexion pour la frontière France-Suisse pour l'échéance temporelle de l'infra-journalier.

7. Demandes de la CRE pour les évolutions futures

Pour une gestion plus efficace sur la frontière France-Suisse, la CRE insiste sur l'importance de trouver une solution mettant fin à la priorité d'accès aux contrats long-terme et limitant au maximum l'impact de la flexibilité de ces contrats sur l'allocation des capacités d'interconnexion.

La CRE souhaite la mise en place – au plus tard au moment de la mise en œuvre de la solution mentionnée à l'alinéa précédent – d'un couplage de marché, qui assurera une utilisation efficace des capacités d'interconnexion France-Suisse de la veille pour le lendemain.

La problématique sur la frontière France-Allemagne est moins marquée car l'allocation implicite en parallèle permet de mieux allouer la capacité. La CRE demande également à RTE, en collaboration avec ses partenaires, de mettre en place, dès début 2013, un système d'allocation implicite et continue des capacités d'interconnexion en infra-journalier entre la France et la Suisse, de façon coordonnée avec l'interconnexion France-Allemagne. La réalisation de ce projet devra se faire en cohérence avec la mise en place du mécanisme cible infra-journalier en Europe.

La CRE souhaite en particulier que soient prévues dans ce mécanisme des modalités permettant l'émergence d'un prix de la capacité *a minima* à l'ouverture du marché infra-journalier et la gestion efficace de la congestion. La fixation d'un prix à l'échéance infra-journalière dès l'ouverture limitera ainsi le comportement de « gaming ».

Fait à Paris, le 19 juillet 2012,

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le président,

Philippe de Ladoucette