

Délibération N°2024-18

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 janvier 2024 portant décision mettant fin à la dérogation accordée à RTE 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 :

Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

1 Cadre juridique, contexte et objet de la délibération

1.1 Rappels sur l'équilibrage du système électrique

Le gestionnaire du réseau de transport français RTE équilibre en temps réel la consommation et la production d'électricité en sollicitant, auprès de fournisseurs de services d'équilibrage, des réserves permettant de moduler la production et/ou la consommation électrique. A cet effet, différents types de réserves peuvent être mobilisés : 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 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 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 les capacités d'équilibrage et pour leur activation en énergie.

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, le cas échéant, 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 qu'une telle dérogation doit être réexaminée sous trois ans au maximum.

1.3 Dérogation accordée à RTE – 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 a indiqué dans sa délibération du 2 avril 2020¹ que la contractualisation des capacités devait 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.

Après plusieurs journées de fonctionnement, constatant un grave dysfonctionnement de ce marché, la CRE a demandé à RTE par un courrier daté 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. La CRE a également demandé à RTE 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.

Par une délibération du 30 juin 2022³, la CRE a confirmé, à l'issue d'une analyse approfondie, les dysfonctionnements structurels de ce marché, et constaté le temps nécessaire pour mettre en œuvre les correctifs identifiés. Dans les conditions prévues par le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019, la CRE a octroyé à RTE une dérogation de trois années pour la contractualisation par appel d'offres des capacités de réserve secondaire. La CRE a précisé dans cette même délibération les conditions à réunir pour envisager une fin anticipée de cette dérogation.

1.4 Objet de la délibération

La présente délibération a pour objet de réexaminer la dérogation octroyée à RTE pour la contractualisation par appel d'offres des capacités de réserve secondaire.

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.

³ [Délibération de la CRE 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](#)

2 Analyse de la CRE quant aux conditions de réexamen de la dérogation octroyée à RTE

2.1 Rappel – Analyse de la période de contractualisation par appel d’offres

Dans la délibération du 30 juin 2022, sur la base des données à sa disposition au titre de la surveillance des marchés des produits d’équilibrage et des entretiens menés auprès des principaux acteurs des services systèmes, la CRE a fait le bilan de la période de contractualisation par appel d’offres journalier, soit du 3 au 23 novembre 2021.

En premier lieu, la CRE a constaté que de nombreux moyens de production étaient certifiés pour la réserve secondaire au niveau minimum requis réglementairement, soit leurs capacités constructives réglementaires. Ainsi, pour une puissance installée des centrales à cycle combiné au gaz (CCCG) de l’ordre de 5200 MW, seuls 498 MW étaient certifiés pour la réserve secondaire 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. Sur de nombreux pas de temps de novembre 2021, au contraire, cette réserve a été fournie par des moyens de production n’ayant pas vocation à le faire en priorité, tels que les centrales nucléaires.

Le déficit de capacités certifiées des CCCG a constitué une défaillance manifeste du marché, induisant un manque de concurrence et poussant à la hausse les coûts de contractualisation supportés par RTE.

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

Enfin, la CRE a observé que la méthode de fixation des prix de *clearing* par l’algorithme de sélection des offres de RTE a conduit sur certains pas de temps à augmenter les coûts de contractualisation de la réserve secondaire.

Ces éléments ont amené la CRE à conclure que le marché de la fourniture de capacités de réserve secondaire était défaillant. La CRE a donc octroyé une dérogation de 3 ans à RTE pour revenir au système antérieur de prescription à prix régulé.

2.2 Rappel – Conditions identifiées par la CRE pour envisager de mettre fin à la dérogation

Dans la délibération du 30 juin 2022, la CRE a identifié plusieurs actions pouvant être mises en œuvre afin d’améliorer de façon structurelle le fonctionnement de l’appel d’offres pour la réserve secondaire, et ainsi de pouvoir envisager une fin anticipée de la dérogation octroyée à RTE.

Ces axes d’amélioration ont été synthétisés comme suit dans la délibération :

« 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. »

2.3 Etat d'avancement des conditions envisagées pour la reprise de l'appel d'offres

Depuis juin 2022, la CRE suit conjointement avec RTE l'état d'avancement des différentes conditions jugées nécessaires en vue d'une reprise de la contractualisation par appel d'offres des capacités de réserve secondaire. L'état d'avancement de ces critères a fait l'objet de communications régulières au sein du groupe de concertation « services système » organisé par RTE. Par ailleurs, la CRE a mené des échanges bilatéraux avec les acteurs de la filière, afin d'obtenir la meilleure vision possible des conditions de réouverture de l'appel d'offres.

2.3.1 Certification de volumes additionnels de capacités par les CCCG

Dans la délibération du 30 juin 2022, la CRE a identifié la hausse des capacités certifiées pour la réserve secondaire sur le segment des CCCG comme un axe d'amélioration majeur des conditions concurrentielles de ce marché. D'une part, le parc de CCCG est réparti entre plusieurs acteurs, d'autre part le gisement additionnel certifiable peut être rapidement mobilisé, ces actifs étant déjà certifiés pour fournir ce service à RTE pour une partie de leur puissance.

La CRE constate qu'au cours de l'année et demie écoulée, les acteurs de cette filière ont augmenté significativement les volumes de capacités certifiées pour la réserve secondaire. En janvier 2024, des volumes additionnels de l'ordre de + 200 MW à la hausse et + 300 MW à la baisse par rapport à novembre 2021 ont été certifiés ou sont en cours de certification par les détenteurs de CCCG.

La CRE considère que ces volumes additionnels offriront une première garantie quant au bon fonctionnement concurrentiel de l'appel d'offres à sa réouverture.

2.3.2 Présence d'un plus grand nombre d'acteurs, notamment des opérateurs d'effacement, des agrégateurs et des stockeurs

Dans la délibération du 30 juin 2022, la CRE a identifié la présence d'un plus grand nombre d'acteurs, et par extension la participation de types d'actifs plus diversifiés, comme un axe d'amélioration important pour le niveau de concurrence effectif de l'appel d'offres à sa réouverture. En novembre 2021, les acteurs tels que les agrégateurs, les opérateurs d'effacement et les stockeurs, déjà présents sur le marché de la réserve primaire, n'avaient pas encore investi le marché de la réserve secondaire dont la trame de certification est plus exigeante du point de vue des prescriptions techniques demandées par RTE.

La CRE constate que les acteurs des filières batteries et effacements ont récemment accéléré leur mobilisation pour participer à la réserve secondaire. En janvier 2024, un peu moins de 100 MW additionnels sont certifiés ou en cours de certification sur ces deux segments.

Ces deux segments sont par ailleurs caractérisés par une concurrence vive et leur potentiel de développement est élevé. A ce jour, une dizaine d'acteurs disposent d'actifs certifiés ou en cours de certification pour la réserve secondaire, soit près du double d'acteurs engagés par rapport à la situation de novembre 2021.

La CRE considère que la dynamique observée de certifications pour la réserve secondaire, ainsi que les perspectives de développement communiquées par les acteurs, tant en termes de nombre d'acteurs que de types d'actifs engagés, offriront une garantie additionnelle quant à la bonne tenue de l'appel d'offres à sa réouverture.

2.3.3 Mise en œuvre par RTE d'un algorithme amélioré

Les règles services système fréquence permettent aux acteurs participant à l'appel d'offres de formuler des offres symétriques, c'est-à-dire de lier entre elles deux offres à la hausse et à la baisse, à la condition que la puissance offerte soit la même dans les deux sens. Les règles services système n'imposent en revanche aucune contrainte sur le prix remis dans chaque sens pour les offres symétriques.

Dans la délibération du 30 juin 2022, la CRE a conclu que la méthode de fixation des prix de *clearing* par l'algorithme de sélection des offres de RTE avait conduit sur certains pas de temps à augmenter les coûts de contractualisation de la réserve secondaire, du fait de l'hétérogénéité des stratégies de répartition des coûts entre hausse et baisse par les acteurs remettant des offres symétriques.

Au cours de l'année 2023, le groupe de concertation « Services système » a travaillé à de nouvelles règles algorithmiques afin d'améliorer la manière de traiter ce phénomène de surcoûts. A l'issue de ce travail, la solution d'imposer aux acteurs remettant des offres symétriques un prix identique entre hausse et baisse ($P_{\text{hausse}}=P_{\text{baisse}}$) a été retenue. Cette solution a été incluse dans la consultation de RTE relative au prochain jeu de règles services système fréquence, tenue du 6 octobre au 10 novembre 2023, et n'a soulevé aucune opposition de la part des acteurs. Elle sera donc également incluse dans la nouvelle version des règles soumise par RTE à la CRE en janvier 2024, dont l'approbation est prévue au cours du premier trimestre 2024 pour une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2024.

La CRE considère que cette évolution réglementaire, qui a vocation à entrer en vigueur au cours des mois à venir, offrira une garantie additionnelle quant à la lisibilité et la bonne formation des prix résultants de l'appel d'offres, et concourra donc elle aussi au bon fonctionnement de l'appel d'offres lors de sa réouverture.

2.3.4 Engagement des acteurs à faire des offres reflétant leurs coûts

Dans la délibération du 30 juin 2022, la CRE a constaté que des prix très hétérogènes ont été offerts en de nombreuses occurrences par des moyens de production ayant pourtant des coûts variables similaires, certaines offres présentant des prix extrêmement élevés.

La CRE rappelle qu'au-delà de la question des volumes certifiés par les acteurs, le bon fonctionnement de ce marché dépendra également de la qualité des offres remises par les acteurs. A cet égard, les marchés de l'équilibrage entrent dans le champ d'application du règlement n°1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (dit « Règlement REMIT »), et font l'objet d'une surveillance de la CRE à ce titre.

La CRE a organisé de nombreux échanges bilatéraux au sortir de la période de novembre 2021 afin d'aborder cette question avec les acteurs. De nouveaux échanges de ce type seront organisés en amont de la réouverture de l'appel d'offres avec l'ensemble des acteurs de ce marché, afin notamment de rappeler aux acteurs leurs obligations inhérentes au règlement REMIT.

2.4 Conclusions de la CRE

L'analyse des conditions de réexamen de la dérogation octroyée à RTE pour la contractualisation des capacités de réserve secondaire montre une nette amélioration des conditions concurrentielles de ce marché par rapport à la situation de novembre 2021.

La situation concurrentielle du marché de la réserve secondaire est aujourd'hui bien meilleure, tant du point de vue des volumes certifiés que du nombre d'acteurs engagés et de la diversité des actifs pouvant participer à ce marché. L'évolution des règles pour les offres symétriques, visant notamment à minimiser certains surcoûts de contractualisation induits, devrait aussi concourir à un meilleur fonctionnement de ce marché.

La dynamique de certification de nouvelles capacités pour la réserve secondaire a été bonne ces derniers mois, et devrait continuer, voire s'accélérer, au cours du premier semestre 2024. La CRE considère qu'une décision ferme dès à présent de fin de la dérogation octroyée à RTE donnera la visibilité nécessaire à la filière engagée dans ces évolutions, et encouragera la poursuite des dynamiques positives actuellement à l'œuvre.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la CRE décide de mettre fin à la dérogation octroyée à RTE pour la contractualisation par appel d'offres des capacités de réserve secondaire en juin 2024.

RTE déterminera la date exacte de réouverture de ce marché au mois de juin 2024, et la notifiera à l'ensemble des acteurs avec un préavis minimal d'un mois, la dérogation prenant fin au plus tard le 1^{er} juillet 2024.

Décision 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 a octroyé à RTE par délibération datée du 30 juin 2022 une dérogation pour cette contractualisation par appel d'offres. Aux termes de la réglementation européenne, cette dérogation doit être réexaminée dans un délai de trois années.

La CRE a défini dans la délibération du 30 juin 2022 les conditions nécessaires au redémarrage de l'appel d'offres. A l'issue d'une année et demie de travail de concertation avec l'ensemble de la filière, la CRE constate une nette amélioration des conditions concurrentielles de ce marché par rapport à la situation de novembre 2021.

Les conditions définies par la CRE sont remplies ou en voie de l'être au premier semestre 2024, tant du point de vue des volumes certifiés que du nombre d'acteurs engagés et de la diversité des actifs pouvant participer à ce marché. Les évolutions techniques visant notamment à minimiser certains surcoûts de contractualisation induisent également à un meilleur fonctionnement de ce marché.

En conséquence, la CRE décide de mettre fin à la dérogation octroyée à RTE pour la contractualisation par appel d'offres des capacités de réserve secondaire au mois de juin 2024.

RTE déterminera la date exacte de réouverture de l'appel d'offres qui interviendra au cours du mois de juin 2024, et la notifiera à l'ensemble des acteurs avec un préavis minimal d'un mois. La dérogation prend fin au plus tard le 1^{er} juillet 2024.

La CRE rappelle que les marchés de l'équilibrage entrent dans le champ d'application du règlement n°1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (dit « Règlement REMIT »), et font l'objet d'une surveillance de la CRE à ce titre.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et notifiée à RTE ainsi qu'à l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER). Elle sera transmise au ministre chargé de l'énergie.

Délibéré à Paris, le 25 janvier 2024.
Pour la Commission de régulation de
l'énergie,
La Présidente,

Emmanuelle WARGON