

DELIBERATION N° 2023-309

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 28 septembre 2023 portant avis sur le projet de règles du mécanisme de capacité

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX et Lova RINEL, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis par RTE, le 11 septembre 2023, 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

Le 34° de l'article R. 335-1 du code de l'énergie, 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 2021 pris après avis de la CRE¹.

1.2 Calendrier et cadre général

RTE a saisi la CRE d'un nouveau projet de règles le 11 septembre 2023. Le projet (dit « règles v4.1 ») prévoit notamment un cadre pour certaines situations rencontrées dans le contexte de crise des prix de l'énergie rencontré en 2022 et en 2023, et une mise à jour de paramètres pour les années de livraison 2025 et 2026. Le rapport de RTE sur le paramétrage de ces années de livraison est annexé à la présente délibération.

¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2020-222 du 16 décembre 2021 portant avis sur le projet de règles du mécanisme de capacité : <https://www.cre.fr/documents/Deliberations/Avis/projet-de-regles-du-mecanisme-de-capacite3>.

Depuis leur entrée 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 français², puis dans une démarche d'amélioration continue du mécanisme de capacité (règles « v3.2 »)³, dans le cadre d'une adaptation à court terme pour améliorer la contribution du mécanisme à la sécurité d'approvisionnement dans le contexte du passage de l'hiver 2020-2021⁴, et enfin pour prendre en compte les enseignements issus du retour d'expérience publié par RTE en août 2021⁵ (règles « v4 » actuellement en vigueur).

Ce projet de règles v4.1, objet de la présente saisine, a été proposé par le gestionnaire de réseau de transport français (RTE), après une consultation de l'ensemble des acteurs entre le 11 juillet et le 18 août 2023. La CRE a eu accès à l'ensemble des réponses des acteurs.

Il est à noter que les pouvoirs publics et RTE ont privilégié, après l'instruction des retours des acteurs, un cadre où la durée de la dernière année de livraison du mécanisme actuel, 2026, est modifiée pour permettre la mise en place du futur mécanisme de capacité à partir de novembre 2026 : ainsi, l'année de livraison 2026 du mécanisme actuel sera « raccourcie », et s'étendra de janvier à mars 2026.

2. ANALYSE DE LA CRE

2.1 Encadrement réglementaire des résiliations anticipées de contrats d'obligation d'achat

Le contexte de crise des prix de l'énergie a entraîné, en 2022 et en 2023, des résiliations de contrats d'obligation d'achat (OA) – mécanisme de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération au gaz naturel – de manière anticipée par rapport à l'échéance de ces contrats. Les règles v4 du mécanisme de capacité ne prévoyant pas de cadre pour les résiliations anticipées de contrats d'OA, il est proposé de le préciser dans les règles v4.1.

Les règles v4.1 proposées par RTE prévoient une procédure permettant de limiter l'impact financier des résiliations anticipées de contrats d'OA à la fois pour l'acheteur obligé ou l'organisme agréé et pour le nouveau Responsable de Périmètre de Certification (RPC). Cette procédure prévoit que le nouveau RPC dépose une demande de certification pour les sites concernés par la résiliation anticipée. Le nouveau RPC a ensuite 5 jours pour transférer les garanties de capacité reçues à l'acheteur obligé ou l'organisme agréé. Les règles v4.1 prévoient que ce transfert s'effectue au niveau du « *Prix moyen pondéré des garanties de capacité déjà vendues par l'Acheteur [Obligé]* », c'est-à-dire en tenant compte de l'évolution du Niveau de Capacité Certifié (NCC) de l'acheteur obligé ou de l'organisme agréé et du prix des enchères passées. Une fois les garanties de capacité associées aux sites sortants transférées à l'acheteur obligé ou à l'organisme agréé, ce dernier les utilise pour rééquilibrer son périmètre à l'occasion des actualisations régulières du périmètre des entités de certification (EDC) de sous-type OA ayant lieu tous les trois mois (article 7.6.3.2.6.2 des règles du mécanisme de capacité).

Cette procédure s'accompagne de dispositions visant à limiter le risque d'écart entre le NCC du site sous OA et résiliant son contrat d'OA :

- Les règles prévoient que « *Le montant du Transfert de Garanties est égal au montant de Garanties nécessaire à l'Acheteur Obligé (ou l'Organisme Agréé le cas échéant) pour restituer les Garanties* », permettant de s'assurer que l'acheteur obligé ou l'organisme agréé dispose des garanties de capacité nécessaires pour rééquilibrer son périmètre.
- Les règles prévoient que le nouveau RPC du site résiliant son contrat d'OA certifie ce dernier selon la même méthode que la méthode utilisée pour la certification du site sous OA, pour éviter des écarts de NCC au moment de la sortie d'OA.

La CRE note que la proposition de règles dont elle a été saisie prend en compte les retours des acteurs, qui ont eu l'occasion de se prononcer dans le cadre de la consultation organisée par RTE du 11 juillet au 18 août 2023.

La CRE considère que cette proposition de modification de règles donne un cadre aux résiliations anticipées d'OA, permet au nouveau RPC de certifier rapidement son site une fois la résiliation effective, et permet d'en limiter l'impact financier sur les acteurs concernés, tout en respectant les éventuelles contraintes d'offre sur les enchères de capacité pesant sur les acheteurs obligés ou organismes agréés dont le périmètre est supérieur ou égal à 3 GW.

Toutefois, la CRE juge nécessaire d'apporter des précisions aux dispositions proposées par RTE.

² Décision de la Commission du 8 novembre 2016 sur le mécanisme de capacité français : https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261326/261326_1840296_301_2.pdf.

³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie n°2019-261 du 28 novembre 2019 portant avis sur les règles du mécanisme de capacité : <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Avis/projet-de-regles-du-mecanisme-de-capacite2>

⁴ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie n°2020-222 du 10 septembre 2020 portant avis sur le projet de modification des règles du mécanisme de capacité pour contribuer à la sécurité d'approvisionnement sur l'hiver 2020-2021 : <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Avis/regles-du-mecanisme-de-capacite-securite-d-approvisionnement-sur-l-hiver-2020-2021>

⁵ Rapport de RTE sur le retour d'expérience du mécanisme de capacité : <https://www.services-rte.com/fr/actualites/mecanisme-de-capacite-publication-du-retour-d-experience.html>

- La CRE propose que le processus proposé pour les résiliations anticipées de contrats d'OA soit obligatoire pour les sites sous contrat avec un acheteur obligé dont le périmètre est supérieur ou égal à 3 GW, auquel s'appliquent les contraintes d'offre sur les enchères de capacité, mais optionnel pour les sites sous contrat avec des acheteurs obligés ou organismes agréés qui ne seraient pas soumis aux contraintes d'offre du fait de la taille de leur périmètre⁶.
- Concernant le prix des garanties de capacité : la CRE propose d'utiliser comme référence de prix pour les des garanties de capacité transmises par le nouveau RPC à l'acheteur obligé ou à l'organisme agréé le prix moyen des enchères ayant eu lieu pour l'année de livraison considérée, pondéré par les contraintes d'offre pesant sur l'acheteur obligé ou l'organisme agréé. Ce prix est plus simple à calculer qu'un prix tenant compte des volumes effectivement vendus par l'acheteur obligé ou l'organisme agréé sur chaque enchère.
- Concernant les dates limites d'application de la procédure prévue en cas de résiliation anticipée de contrat d'OA : la CRE propose d'appliquer la procédure en cas de résiliation anticipée, pour une année de livraison donnée, uniquement entre 6,5 mois avant la dernière enchère de l'AL-1 portant sur l'AL, et le 31 décembre de l'AL. Ce délai permet d'une part d'intégrer toutes les résiliations anticipées dont le traitement est difficile à effectuer en raison des contraintes d'offre pesant sur l'acheteur obligé ou l'organisme agréé, et d'autre part d'exclure les résiliations anticipées qui pourraient être solutionnées via un processus classique de rééquilibrage.

La CRE approuve la proposition de modification des règles visant à encadrer les résiliations anticipées de contrat d'OA, avec les modifications décrites précédemment visant à en simplifier la mise en œuvre et à préciser le cadre d'application.

2.2 Aménagement des limites d'émissions de CO₂ pour la participation au mécanisme

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 introduit des limites d'émissions de CO₂ pour les capacités participant au mécanisme de capacité. Ces limites sont reprises dans l'article L. 335-3 du code de l'énergie :

- À partir de l'année de livraison 2020, les installations ayant débuté leur production après le 4 juillet 2019 et émettant plus de 550 grammes de CO₂ issu de carburant fossile par kWh d'électricité ne peuvent pas participer au mécanisme de capacité.
- À partir de l'année de livraison 2025, les capacités participant au mécanisme de capacité devront respecter les seuils suivants :
 - o les capacités ayant débuté leur production avant ou après le 4 juillet 2019 devront émettre moins de 550 grammes de CO₂ issu de carburant fossile par kWh d'électricité, et
 - o les capacités ayant débuté leur production avant le 4 juillet 2019 devront en plus émettre moins de 350 kilogrammes de CO₂ issu de carburant fossile en moyenne par an et par kWe installé.

Ces dispositions ont été intégrées dans les règles v4 du mécanisme de capacité et s'appliquent aux capacités utilisant des combustibles fossiles. Pour pouvoir se certifier, les exploitants des capacités concernées doivent calculer leurs émissions annuelles sur la base d'un historique de production. Or, certaines capacités soumises au respect des seuils à partir de 2025 ne disposent pas de l'historique suffisant pour se certifier pour les années de livraison 2025 et 2026.

Les règles v4.1 proposent donc qu'un exploitant qui ne disposerait pas de l'historique nécessaire pour se certifier pour les AL 2025 complète et 2026 raccourcie puisse joindre, à l'occasion de sa demande de certification, un plan de conformité attestant que sa capacité respectera les seuils d'émissions CO₂ au début de l'année de livraison au plus tard. Le respect des seuils d'émissions CO₂ doit être justifié *ex post* par l'exploitant.

La CRE note que cette procédure est en accord avec l'avis n°22/2019 du 17 décembre 2019 de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), qui permet, à titre exceptionnel et jusqu'au 1^{er} juillet 2025, que les capacités ne respectant pas les limites d'émissions CO₂ au moment de la certification puissent fournir un plan de conformité à « l'autorité nationale compétente », RTE dans le cas présent. Ce plan doit décrire les mesures prises par l'exploitant pour que son installation respecte les seuils d'émissions au début de l'année de livraison au plus tard. La date limite de certification pour les années de livraison 2025 complète et 2026 raccourcie étant antérieure au 1^{er} juillet 2025, les dispositions prévues sont bien en accord avec l'avis de l'ACER.

Par conséquent, la CRE approuve la proposition, jugée en accord avec le Règlement Électricité et le code de l'énergie.

⁶ En effet, les acheteurs obligés soumis aux contraintes d'offre sur les enchères de capacité ne disposent pas des garanties de capacité nécessaires à la sortie du site en cas de résiliation anticipée de contrat d'OA ayant lieu après la dernière enchère de l'AL-1 portant sur l'AL, les obligeant à passer par le processus proposé pour sortir les sites concernés. En revanche, les acheteurs obligés non soumis aux contraintes d'offre n'ont pas l'obligation de passer par le processus proposé, ces derniers pouvant conserver sur leur compte les garanties de capacité nécessaires à la sortie du site.

2.3 Autres modifications apportées aux règles du mécanisme de capacité

2.3.1 Modifications réglementaires

Les règles v4.1 apportent des modifications à caractère technique qui ne sont pas analysées en détail dans la présente délibération :

- La suppression des frais de rééquilibrage pour les années de livraison 2022 et 2023, dans un contexte de sécurité d'approvisionnement tendue.
- L'ajustement du calendrier des rééquilibrages s'appliquant aux RPC d'EDC de sous-type obligation d'achat, pour prendre en compte les délais effectifs de rééquilibrage.
- L'ajustement du calendrier des règlements financiers pour prendre en compte la difficulté à respecter les délais prévus dans les règles actuelles.
- L'attribution des sommes recouvrées après la clôture d'une année de livraison, pour prévoir une situation qui pourrait se présenter en cas de défaillance ou de liquidation judiciaire d'un acteur obligé ou d'un RPC.
- La prise en compte de l'impact d'indisponibilités du Réseau Public de Transport sur le Niveau de Capacité Effectif des interconnexions dérogoires.
- L'exemption de l'obligation de respecter les limites d'émissions CO₂ lorsque l'accès aux données nécessaires dépend d'une tierce personne morale.
- La modification du calcul du gradient de thermosensibilité des EDC thermosensibles pour prendre en compte l'impact d'un parc évolutif en cours d'année de livraison.
- La précision de certaines dates pour les années de livraison 2025 et 2026.

La majorité des acteurs est favorable aux dispositions citées ci-dessus.

La CRE est favorable aux modifications réglementaires proposées, qui ont un caractère technique et qui visent à simplifier le fonctionnement opérationnel du mécanisme de capacité en réajustant certains délais ou en précisant certaines dispositions, et à prévoir un cadre pour certaines situations rencontrées en 2022-2023 dans le contexte de la crise des prix de l'énergie.

2.3.2 Modifications de paramètres

La proposition de règles v4.1 définit la contribution des interconnexions pour les années de livraison 2025 complète et 2026 raccourcie. Ces contributions sont calculées par RTE en accord avec la méthodologie de l'ACER publiée dans sa décision n° 36/2020 sur la participation transfrontalière. La méthodologie permettant d'estimer la contribution d'une frontière au mécanisme de capacité français consiste à calculer la puissance importée en moyenne depuis la frontière en question lors de périodes de défaillance simulées en France. Cette approche permet de prendre en compte à la fois les contraintes sur les capacités d'interconnexion et les marges disponibles dans les pays voisins à l'export vers la France.

Les contributions calculées par RTE impliquent les évolutions suivantes (voir Tableau 1) :

- une augmentation importante de la contribution globale des interconnexions entre 2024 et 2025 (+ 2,8 GW), essentiellement liée à l'augmentation des marges en Belgique, en Allemagne et en Italie;
- une diminution de la contribution globale des interconnexions entre 2025 et 2026 (- 1 GW), liée à une situation plus tendue en Allemagne, en Belgique et en Italie sur la période considérée (de janvier à mars 2026).

Il est à noter que contrairement aux contributions calculées pour les années de livraison jusqu'en 2024, RTE a rassemblé les contributions de la Belgique et de l'Allemagne pour les années de livraison 2025 complète et 2026 raccourcie. Ce choix se justifie par la volonté de se rapprocher de la contribution de la région Core⁷ au mécanisme de capacité français.

Tableau 1 : Contributions des interconnexions (en MW) calculées par RTE pour les années de livraison 2025 complète et 2026 raccourcie, comparées aux contributions de 2024 déjà inscrites dans les règles du mécanisme de capacité.

	2024	2025	2026	Commentaire
Grande-Bretagne	3 600	3 500	3 500	Contribution stable.
Belgique et Allemagne	1 500	4 100	3 400	Nouvelles capacités gaz et renouvelables.
Italie	1 000	1 400	800	Nouvelles capacités gaz. La baisse entre 2025 et 2026 est liée à une situation plus tendue en Italie sur la période considérée.
Espagne	2 200	2 100	2 400	Mise en service en 2025 des renforcements sur l'interconnexion Argia-Hernani.
Contribution totale	8 300	11 100	10 100	

Concernant les autres paramètres du mécanisme de capacité, RTE propose un coefficient de sécurité à 0,98 pour les années de livraison 2025 complète et 2026 raccourcie, et un coefficient de filière pour l'éolien en mer à 0,80.

Les acteurs se sont en majorité exprimés en faveur des paramètres proposés par RTE.

La CRE approuve les propositions de paramètres de RTE pour les années de livraison 2025 complète et 2026 raccourcie.

⁷ La région Core comprend 13 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, France, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République-Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie



DECISION DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis par RTE, le 11 septembre 2023, d'une proposition d'évolution des règles du mécanisme de capacité, en application de l'article R. 335-2 du code de l'énergie.

Le projet de règles 4.1 vise à apporter des modifications réglementaires, qui, pour certaines, se sont révélées nécessaires du fait de la crise des prix de l'énergie et à fixer des dates et paramètres pour l'année de livraison 2025 complète et pour une année de livraison 2026 « raccourcie » et qui s'étend de janvier à mars 2026, le futur mécanisme de capacité prenant le relais en novembre 2026.

La CRE donne un avis favorable aux propositions de modifications des règles du mécanisme de capacité ainsi que les propositions de paramètres pour les années de livraison 2025 complète et 2026 raccourcie. La CRE recommande toutefois d'apporter des précisions sur l'encadrement des résiliations anticipées de contrats d'obligation d'achat :

- cette procédure doit être obligatoire pour les acheteurs obligés ou les organismes agréés dont le périmètre est supérieur ou égal à un seuil de 3 GW, et facultative pour les autres ;
- les garanties de capacité associées au site résiliant son contrat d'obligation d'achat doivent être transférées par le nouveau responsable de périmètre de certification à l'acheteur obligé ou à l'organisme agréé au niveau du prix moyen des enchères ayant eu lieu pour l'année de livraison considérée, pondéré par les contraintes d'offre pesant sur l'acheteur obligé ou l'organisme agréé ;
- la procédure prévue dans les règles v4.1 visant à préciser le cadre pour les résiliations anticipées de contrats d'obligation d'achat doit s'appliquer, pour une année de livraison (AL) donnée, entre 6,5 mois avant la dernière enchère de l'AL-1 portant sur l'AL et le 31 décembre de l'AL.

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

Délibéré à Paris, le 28 septembre 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON