8 septembre 2017

Participation transfrontalière au mécanisme de capacité – Proposition de RTE en vue de la révision du décret et des règles

Commission Accès aux Marchés

OBJECTIFS DE LA PRESENTATION

1. Rappeler brièvement le contexte de la concertation française sur les participations transfrontalières dans le mécanisme de capacité

2. Développer les propositions de déclinaison réglementaire de RTE aux autorités françaises, s'agissant à la fois des grands enjeux des participations transfrontalières et de questions plus techniques (discussions sur la base du projet de rapport envoyé par RTE)

3. Annoncer les prochaines étapes d'un point de vue pratique et réglementaire



1

Rappels : contexte de la concertation française sur les participations XB

Contexte général de la concertation

La France, pionnière sur la participation XB dans les mécanismes de capacité

- Dès 2014, RTE a été mandaté par la Ministre en charge de l'énergie pour mener une 1ère concertation des acteurs en France, afin de développer des **modèles concrets de participation XB explicite** et de démarrer des **réflexions de plus long terme sur la coopération régionale** dans ce domaine.
- Depuis 2014, **3 processus de concertation/consultation** ont été menés par RTE sur ce thème.
- La France va devenir le **1er exemple en Europe** de mise en œuvre, à partir de l'AL 2019, de participations XB explicites portant à la fois sur les I/C et les capacités frontalières.

Rappel des engagements des autorités françaises auprès de la Commission

- La France s'est engagée à mettre en œuvre au niveau des frontières avec des Etats membres, pour l'**AL 2019**, une **solution hybride pragmatique** (certification des capacités frontalières ayant acquis à une enchère des tickets d'I/C).
- Le cadre réglementaire prévoira l'**accord des GRT des Etats membres concernés**, par le biais de **protocoles de coopération** permettant la mise en place de processus de certification et de contrôle des capacités étrangères.
- En l'absence de signature de tels accords par certains GRT, les autorités françaises se sont engagées à mettre en place une « **procédure de sauvegarde** », permettant de disposer de participations XB explicites et de sortir ainsi définitivement du modèle basé sur une participation implicite. Cette procédure de sauvegarde consiste en une **participation explicite des I/C uniquement**.

Suites de la CAM du 21 avril

Préparation des propositions de révision du cadre réglementaire

- Lors de la dernière CAM, RTE a énoncé les éléments devant faire l'objet d'un complément d'analyse, en concertation avec les parties prenantes, pour permettre la mise en œuvre effective des participations XB à partir de 2019.
- **Deux GT** ont été organisé en mai et juin 2017, entrecoupés d'une **consultation publique** des acteurs de marché. RTE a reçu **13 contributions** (*Associations familiales laïques de Paris, AFIEG, CELEST, CLEEE, DIRECT ENERGIE, EDF, EFET, ENGIE, EPEX SPOT, SWISSELECTRIC, UNIDEN, UNIPER, VEOLIA*).
- Cette concertation a permis à RTE d'affiner ses propositions aux autorités françaises s'agissant de la **révision du décret du 14 décembre 2012 et des règles du mécanisme de capacité**.
- Le mardi 5 septembre 2017, RTE a partagé avec les acteurs de marché (mail et publication sur concerte.fr) un **rapport** rappelant les motivations de l'évolution d'une prise en compte de l'interconnexion au système européen dans le mécanisme de capacité français et retraçant l'ensemble des **propositions de déclinaison réglementaire ayant vocation à être faites aux pouvoirs publics**.
- RTE souhaite discuter des propositions contenus dans ce document lors de la CAM de ce jour. Suite à ces discussions, une **nouvelle version du rapport** sera diffusée.



2

Propositions de déclinaison réglementaire de RTE aux autorités françaises

2.1 Grands enjeux de la mise en place d’une participation XB explicite

Deux problématiques principales

- La transition d'un modèle de participation XB implicite à un modèle explicite va dans le sens d'une **meilleure coordination européenne** sur les mécanismes de capacité et la sécurité d'approvisionnement. Dans la mesure où cette évolution est mise en œuvre de manière unilatérale, une **vigilance particulière** est nécessaire s'agissant de ses **conséquences économiques**.
- Les choix de déclinaison pratique du dispositif auront des conséquences importantes sur les consommateurs français, qui portent le coût de la sécurité d'approvisionnement via le mécanisme de capacité. Une **mise en œuvre efficace et équitable de la participation XB explicite** nécessite d'aborder les **2 problématiques** suivantes :

1 **Répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières**

La contribution du système électrique européen à la sécurité d'approvisionnement en France dépend à la fois des I/C et de la présence de capacités de production/d'effacement disponibles dans les pays frontaliers. Différentes modalités de partage de la rémunération sont envisageables.

2 **Allocation des revenus issus de la valorisation capacitaire des I/C**

La valorisation des I/C résulte de la mise aux enchères des tickets d'I/C (solution hybride) et de la mise sur le marché des certificats de capacité octroyés aux I/C (procédure de sauvegarde). L'allocation de ces revenus peut avoir des conséquences importantes en termes de redistribution économique.

2.1

Grands enjeux de la mise en place d'une participation XB explicite

2.1.1 Répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières

1) Répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières (1/5)

Le modèle retenu dans la décision d'approbation de la Commission est une **répartition « *market-based* »** via un processus concurrentiel de mise aux enchères de tickets d'I/C.

2 sujets ont été au centre des échanges en concertation, car déterminants pour la répartition de la valeur capacitaire : certains acteurs ont suggéré qu'une **limitation de l'accès aux enchères de tickets d'I/C** permettrait d'augmenter la valeur revenant aux capacités de production/d'effacement frontalières :

La possibilité de définir des modalités d'allocation des tickets d'I/C différenciées s'agissant des AO français : au cours de l'enquête de la Commission, une ouverture à l'ensemble des capacités du pays frontalier a été favorisée (en accord avec le caractère *market-wide* du mécanisme français). La concertation a permis d'envisager la possibilité de s'écarter de ce principe.

La possibilité de prendre en compte une notion de marge dans la certification des capacités frontalières : la concertation a permis d'envisager l'application d'abattements supplémentaires sur la disponibilité des capacités de production/d'effacement frontalières, liés à des notions de « marge ».

1) Répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières (2/5)

1 ALLOCATION DES TICKETS D'I/C DIFFÉRENCIÉE PAR ACTEUR

Le modèle hybride repose sur une allocation aux enchères des tickets d'I/C. Ce processus concurrentiel révèle le prix que les acteurs sont prêts à payer pour accéder au marché de capacité.

→ 2 préoccupations à prendre en considération : s'assurer d'un fort niveau de concurrence + s'assurer que les participants aux enchères fournissent des garanties suffisantes sur la réalité du service rendu.

Des propositions de durcissement des conditions de participation aux enchères ont été formulées en concertation, notamment la possibilité de restreindre l'accès aux enchères aux AO. La majorité des acteurs s'est toutefois exprimée en défaveur d'un accès aux tickets d'I/C réservé aux AO, pour éviter toute discrimination.

Le meilleur compromis entre les exigences de maximisation de la concurrence et de garantie sur la réalité du service rendu apparaît être celui d'une enchère ouverte à l'ensemble des exploitants frontaliers, après procédure de pré-certification. Cette solution est en accord avec le modèle décrit par la Commission dans le rapport de l'enquête sectorielle, et la décision d'approbation du mécanisme français.

1) Répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières (3/5)

2 PRISE EN COMPTE D'UNE NOTION DE MARGE

Le modèle hybride est une **solution simplifiée**. **2 modèles alternatifs** ont été présentés en concertation, avec limitation du type de capacités pouvant participer aux enchères selon leur contribution à **2 types de marge** :

MODELE 1 (ENGIE)

- Prendre en compte la contribution des capacités frontalières à la « **marge exportatrice** » d'un pays frontalier → application d'un coefficient d'abattement supplémentaire lors de la certification, défini sur la base d'une étude comparant l'utilisation d'une capacité dans le système interconnecté à une situation fictive où les pays seraient déconnectés.
- Objectif : distinguer les capacités utilisées pour les exports, de celles utilisées pour couvrir la consommation nationale. Permet de valoriser davantage les **capacités de pointe/semi-base**, au détriment des capacités de base. Cette mesure modifierait la répartition de la valeur entre I/C et capacités frontalières, en faveur de ces dernières.
- Approche différente de l'approche marginaliste et *market-wide* utilisée pour la certification des capacités en France : en situation tendue en France, il n'y a **pas de distinction possible entre la contribution d'une centrale de base et d'une centrale de pointe d'un pays frontalier**. C'est le couplage des marchés qui dirige les flux entre pays, sans tenir compte de la nature des capacités sous-jacentes (base ou pointe).
- Traiter différemment les capacités de base et de pointe pose aussi des **difficultés pratiques** (nécessité de définir des coefficients d'abattement spécifiques pour chaque classe d'actifs) et peut occasionner des **distorsions économiques**.

1) Répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières (4/5)

2 PRISE EN COMPTE D'UNE NOTION DE MARGE

MODELE 2 (DE)

- Sélectionner des capacités situées dans un autre pays sur la base de leur appartenance à des acteurs (AO en France) disposant d'un **« bilan capacitaire » positif** (certification fictive – obligation fictive) dans un pays frontalier.
- Cette proposition se rapproche de l'idée de **couplage des marchés de capacité**, même si elle s'en écarte par de nombreux aspects (notamment, pas d'obligation de capacité à l'étranger).
- **Même problématique que pour le modèle 1** : il n'y a, du point de vue de la SoS en France, pas de raison de distinguer les capacités des AO disposant d'une marge positive à l'étranger par rapport aux autres capacités du pays.
- **Difficultés pratiques** liées au calcul des « bilans capacitaires » fictifs pour les acteurs du pays frontalier.
- Dispositif **potentiellement manipulable** : ex. d'un acteur verticalement intégré dont le « bilan capacitaire » est nul et de ce même acteur ayant dissocié ses activités de fourniture et de production.

→ En raison de l'individualisation de la participation de certaines capacités étrangères dans tous les modèles présentés, aucune solution ne permet actuellement de garantir une répartition parfaite de la valeur capacitaire.

1) Répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières (5/5)

Proposition n°1 : répartition de la valeur capacitaire entre I/C et capacités frontalières

- Conformément à l'approche retenue dans le mécanisme français (*capacity-wide*) et à la décision de la Commission, RTE propose de **ne pas intégrer de disposition complémentaire visant à modifier la répartition de la valeur capacitaire révélée par le marché** dans le modèle hybride, tel que proposé à la Commission.
- RTE propose ainsi que les **enchères de tickets d'I/C** soient **ouvertes à l'ensemble des exploitants de capacités pré-certifiées** des Etats Membres frontaliers concernés.
- RTE propose que les modalités de certification des capacités de production/d'effacement frontalières soient conformes à celles appliquées aux capacités françaises, **sans autre coefficient d'abattement que la disponibilité prévisionnelle des capacités**.
- Il est enfin proposé qu'une **clause de revoyure** portant sur la répartition de la valeur entre I/C et capacités frontalières soit intégrée dans le cadre réglementaire à venir : dans ce contexte, RTE effectuera un **REX** 2 ans après la mise en place de la participation XB explicite, pour analyser les éventuels écarts entre la répartition de valeur capacitaire révélée par le marché et celle évaluée par des études économiques.

2.1

Grands enjeux de la mise en place d'une participation XB explicite

2.1.2 Allocation des revenus issus de la valorisation capacitaire des I/C

2) Allocation des revenus issus de la valorisation capacitaire des I/C (1/2)

Revenus issus de la vente de tickets d'I/C (solution hybride)

+

Revenus issus de la vente de certificats octroyés aux I/C (procédure de sauvegarde)

La valorisation des I/C est un coût supplémentaire pour le consommateur français : la répartition des sommes collectées est un **enjeu de redistribution économique**.

L'analyse de cette question nécessite de la mettre en perspective avec celle du **financement de la sécurité d'approvisionnement en Europe** :

- la valorisation des I/C a vocation à être partagée entre GRT s'il existe dans le pays frontalier un mécanisme de rémunération de la capacité, valorisant les I/C, et que les revenus associés sont partagés entre GRT (pour **éviter tout effet d'aubaine**) ;
- en pratique, seuls les **mécanismes de capacité « *market-wide* »** offrent aujourd'hui des perspectives pour la valorisation de la contribution des I/C à la SoS équivalentes à celles qui seront appliquées en France.

2) Allocation des revenus issus de la valorisation capacitaire des I/C (2/2)

Proposition n°2 : partage des revenus capacitaires d'I/C entre gestionnaires d'I/C

- RTE propose un **partage des revenus d'I/C** (tickets d'I/C si solution hybride, certificats de capacité si procédure de sauvegarde) entre gestionnaires d'I/C de manière systématique dans le cas où le pays frontalier dispose d'un **mécanisme de capacité *market-wide* avec valorisation des I/C** (participation XB explicite) et des **principes similaires pour le partage des revenus** d'I/C.
- En dehors de cette situation, RTE propose :
  1) De **ne pas retenir un tel partage en cas d'absence d'accord de coopération** (procédure de sauvegarde).
  2) De conditionner un potentiel partage des revenus dans le cadre de la **solution hybride** aux résultats des **discussions avec les pays voisins**.
- Dans les cas où il n'y a pas de partage des revenus, RTE propose que soit précisé que l'intégralité des sommes collectées par lui-même doit **revenir aux consommateurs en France**.
- D'un point de vue pratique, RTE favorise, par pragmatisme, l'option d'une **valorisation des tickets d'I/C ou des certificats de capacité octroyés aux I/C exclusivement par RTE**, avec, le cas échéant, un partage des revenus *a posteriori* prévu dans le cadre d'un accord bilatéral avec le gestionnaire d'I/C voisin.

2.2

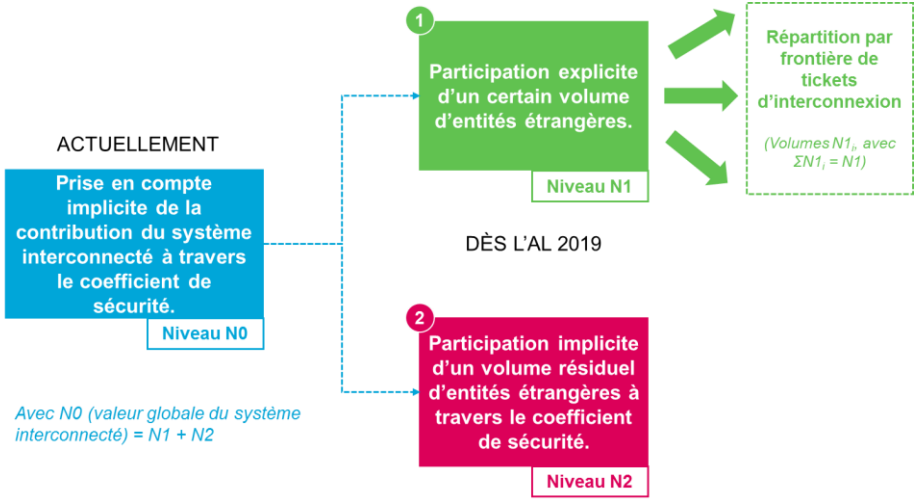
QUESTIONS TECHNIQUES SOULEVEES PAR LA PARTICIPATION XB EXPLICITE

Thèmes abordés lors de la 3e session de concertation

La concertation des acteurs de marché a également été l'occasion d'aborder plus en détails les questions techniques relatives aux 5 thèmes suivants :

1	Fixation des paramètres du mécanisme de capacité relatifs aux participations XB.
2	Processus de participation d'une capacité de production/d'effacement frontalière au mécanisme de capacité français dans le cadre de la mise en œuvre de la solution hybride sur une frontière.
3	Processus de participation d'une I/C au mécanisme de capacité français dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de sauvegarde sur une frontière.
4	Contenu des accords de coopération avec les GRT étrangers.
5	Calendrier général relatif aux participations XB.

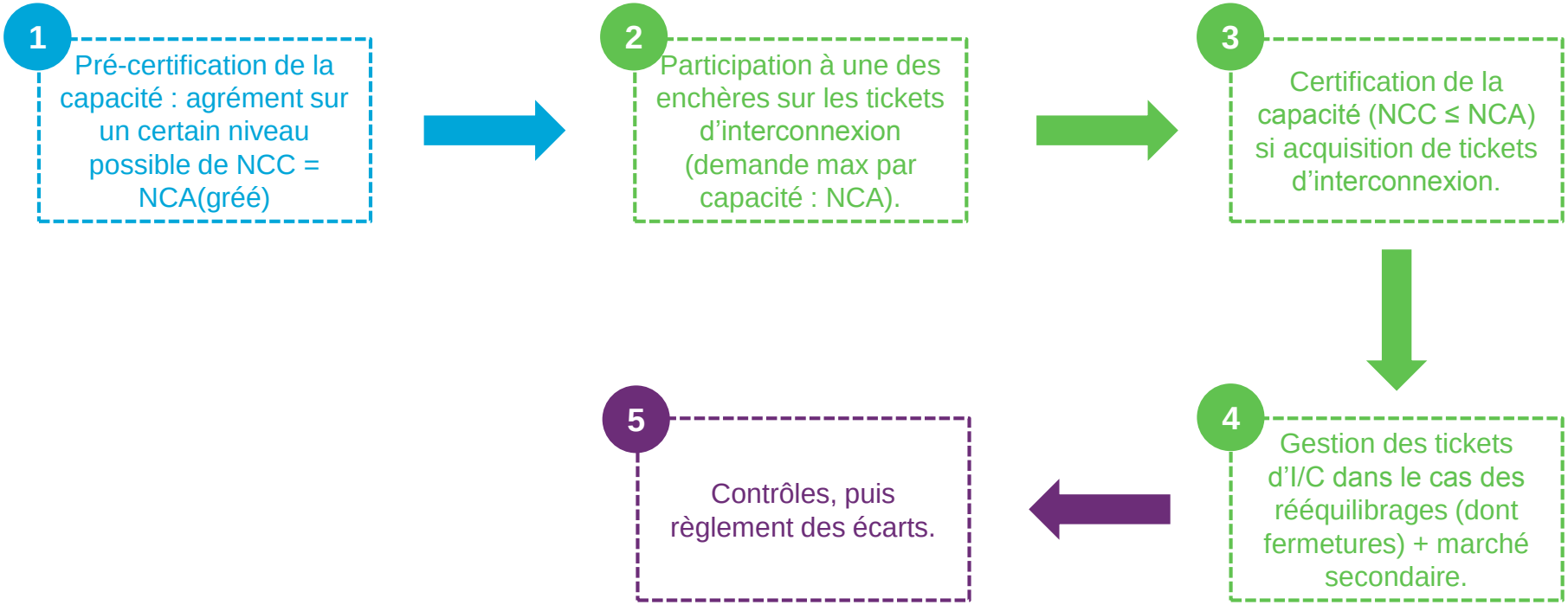
1) Fixation des paramètres du dispositif



Propositions n°3-4-5 : valeur globale / répartition par frontière / coefficient de sécurité

- Utilisation d'**études d'adéquation actualisées annuellement**, intégrant des éléments pratiques sur le fonctionnement du marché en situation de tension, pour déterminer les paramètres des participations XB.
- **Fixation de l'ensemble des paramètres 4 années en amont de l'AL** (figés jusqu'au règlement des écarts).
- Répartition de la valeur globale du système interconnecté sur la base des **imports prévisionnels à la défaillance** (+ difficulté particulière liée à la frontière CWE en *flow-based*).
- Prise en compte des **contributions suisses dans le $C_{Sécurité}$**.

2) Solution hybride : processus de participation d'une capacité frontalière (1/4)



2) Solution hybride : processus de participation d'une capacité frontalière (2/4)

Propositions n°6-7-8 : pré-certification, participation de certains types de capacité (effacement, participations multiples)

- Mise en place d'un processus de pré-certification similaire aux **procédures d'agrégation des SSy et des RR/RC**. Définition à cette occasion d'un **niveau de capacité agréé** (NCA). Il s'agit du **montant max. de tickets d'I/C pouvant être acquis** lors de l'enchère initiale sur les tickets d'I/C.
- **Ouverture de la pré-certification aux capacités d'effacement frontalières** : conditionnée à l'existence d'un cadre national de participation des effacements aux **marchés de l'énergie** et de dispositifs de **contrôle du réalisé** appropriés. La participation ou non de ces capacités serait déterminée **au cas par cas**, au sein des accords de coopération.
- **Ouverture de la pré-certification aux capacités participant à un autre mécanisme de capacité** : analysée au cas par cas, mais exclusion en cas d'**incompatibilité manifeste**. Nécessité d'encadrer les cas d'**engagements concordants** et de s'assurer qu'une capacité ne puisse percevoir de rémunération double sur une même période. L'engagement prioritaire en cas de **pénurie simultanée** devra aussi être défini.

1

Pré-certification de la capacité : agrément sur un certain niveau possible de NCC = NCA(gréé)

2) Solution hybride : processus de participation d'une capacité frontalière (3/4)

2/3/4

Enchères de tickets d'I/C, certification des capacités frontalières, rééquilibrages et gestion des tickets d'I/C

Proposition n°9-10-11 : acquisition de tickets d'I/C, certification des capacités frontalières, rééquilibrages et gestion des tickets d'I/C

- **Certification** des capacités frontalières à un niveau équivalent au montant de tickets d'I/C acquis par l'exploitant, selon des modalités similaires à celles appliquées aux capacités en France.
- En cas de **tickets d'I/C invendus** lors des enchères frontalières, ceux-ci seraient **« convertis » en certificats d'I/C**, octroyés aux gestionnaires d'I/C.
- Afin de conserver, en cas de **rééquilibrage**, une **cohérence entre NCC et niveau de tickets d'I/C détenus** par leurs exploitants (une fois la certification d'une capacité frontalière achevée, le niveau de tickets d'I/C détenus par un exploitant doit à tout moment être cohérent avec les NCC additionnés de ses capacités certifiées) :
  1) un **rééquilibrage à la hausse** devra être précédé de l'acquisition d'un volume de tickets d'I/C équivalent ;
  2) un **rééquilibrage à la baisse** devra être précédé de la restitution d'un volume de tickets d'I/C équivalent.
- RTE propose d'étudier rapidement la possibilité de mettre en œuvre opérationnellement un **marché secondaire des tickets d'I/C**. Un **régime transitoire** pourra alors être envisagé.

2) Solution hybride : processus de participation d'une capacité frontalière (4/4)

5

Contrôles, puis règlement des écarts

Proposition n°12 : contrôle des capacités de production/d'effacement frontalières

- Par souci d'équité de traitement entre capacités françaises et capacités frontalières (***level-playing field***) : définition d'un cadre de contrôles aussi proche que possible du cadre français.
- En particulier, en coopération avec les GRT étrangers, les capacités frontalières devront pouvoir être soumises à des **tests d'activation hors préséance économique.**
- RTE recommande cependant également **un certain degré de pragmatisme** dans la mise en œuvre des contrôles, au vu notamment des **délais de mise en œuvre** très contraints pour les 1ères AL, et au vu des dispositifs variés en place dans les pays voisins (par ex., variété des mécanismes d'ajustement nationaux).
- Ainsi, RTE propose que les modalités précises de contrôle des capacités étrangères soient définies **au cas par cas** dans les accords de coopération avec les GRT étrangers.

3) Procédure de sauvegarde : processus de participation d'une I/C

Proposition n°13 : modalités de certification et de contrôle des I/C

- Par pragmatisme vu les modalités de gestion des flux d'énergie aux frontières, RTE propose, dans le cadre de la procédure de sauvegarde, un régime de certification/contrôle des capacités d'I/C **analogue à la méthode certification normative** appliquée aux capacités intermittentes en France :
  1) Certification sur une base statistique.
  2) Application d'un coefficient d'abattement de manière proportionnée en cas d'indisponibilité technique majeure de l'I/C.
- Les règles préciseront les modalités de certification et de contrôle des I/C par RTE au vu de son rôle particulier.

Proposition n°14 : valorisation des contributions des capacités frontalières

- En accord avec la démarche de participation explicite des contributions étrangères fixée par la Commission et par pragmatisme (difficultés à prévoir dans la répartition a priori de la valeur entre I/Cet capacités frontalières), RTE propose de privilégier une approche consistant à octroyer l'**intégralité de la valeur capacitaire liée à un pays donné à l'I/C** si la procédure de sauvegarde est mise en œuvre.

4) Contenu des accords de coopération

Proposition n°15 : contenu des accords de coopération avec les GRT frontaliers

Accord de participation des capacités du pays frontalier (en particulier, problématique des participations multiples).

Processus de pré-certification et de certification des capacités de production/d'effacement frontalières.

Modalités et processus de collecte/contrôle (en particulier, participation des effacements, tests d'activation)

Perception et niveau des frais de certification/de contrôle des capacités frontalières.

Perception des revenus liés aux capacités d'I/C.

5) Calendrier des participations XB (1/2)

Proposition n°16 : jalons principaux du calendrier en régime pérenne

RTE propose les principes suivants :

1) Les **paramètres** du dispositif de participations XB doivent être fixés, pour chaque AL, avant le 1er janvier AL-4, et figés jusqu'au règlement des écarts.

2) Le **choix entre solution hybride et procédure de sauvegarde** sur une frontière et pour une AL donnée est conditionné à la conclusion d'un accord de coopération plusieurs mois en amont du 1er janvier AL-4.

3) La date limite de **pré-certification des capacités** (solution hybride) et de **certification des I/C** (procédure de sauvegarde) serait en mi AL-4.

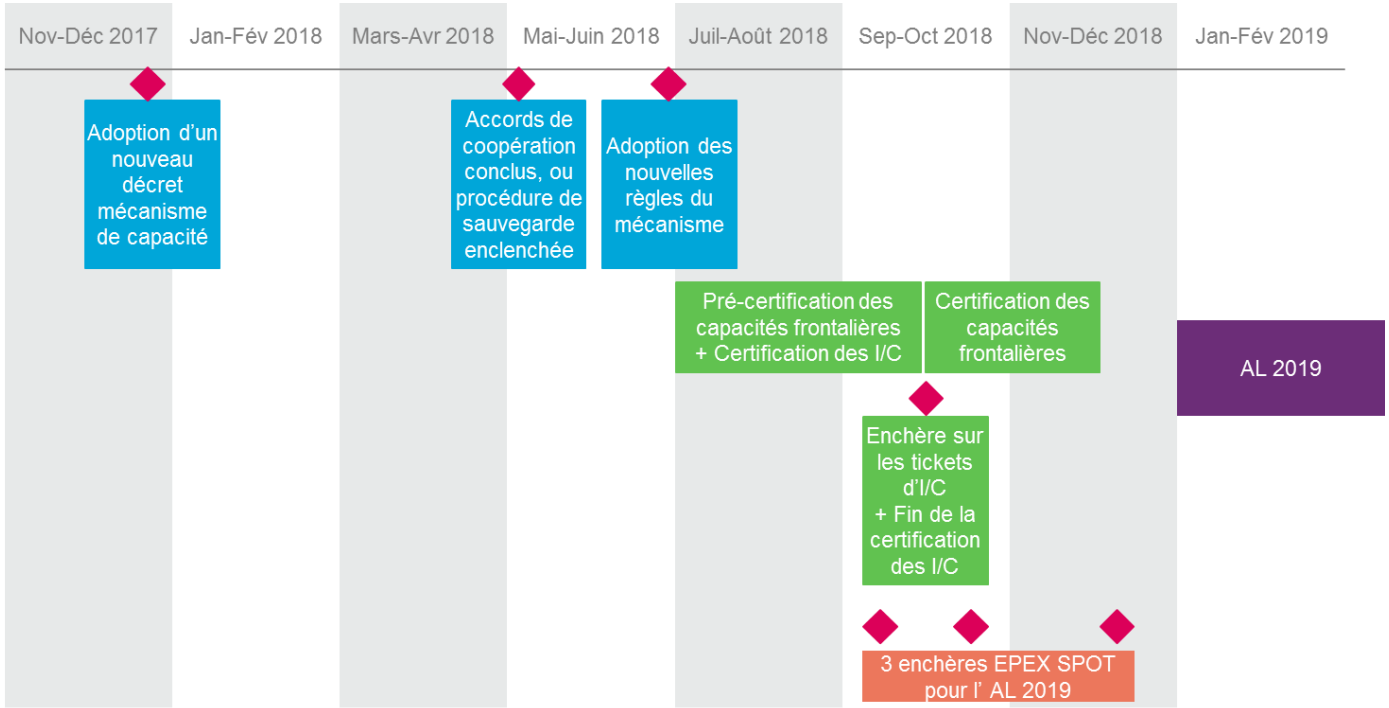
4) Rapidement après la date limite de pré-certification des capacités, les **enchères par frontière sur les tickets d'I/C** seraient tenues (toujours en AL-4).

5) Les exploitants étrangers auraient ensuite jusqu'au 31 octobre AL-4 pour achever leur **certification**. S'agissant des **capacités d'effacement**, un délai supplémentaire leur serait octroyé pour compléter leur certification (31 octobre AL-1).

6) Une fois les entités étrangères certifiées, le **calendrier général du mécanisme français s'applique**.

5) Calendrier des participations XB (2/2)

POUR L'AL 2019





3

Prochaines étapes

Déclinaison réglementaire de la participation XB



- Les **propositions de RTE présentées** aujourd'hui et déclinées dans le rapport transmis aux acteurs en début de semaine pourront être **amendées sur la base des échanges de ce jour**.
- Une **version définitive de ce rapport**, contenant les recommandations finales de RTE, sera ensuite remise aux services de l'Etat, afin de **préparer la future révision du décret** relatif au mécanisme de capacité **et des règles** de marché du mécanisme de capacité.
- Ces deux révisions sont nécessaires afin de permettre une **mise en œuvre de la participation transfrontalière explicite dès le début de l'AL 2019**, conformément à l'engagement de la France auprès de la Commission européenne.

MERCI DE VOTRE ATTENTION