



**Avis n° 18-A-12 du 26 octobre 2018  
concernant un projet de décret relatif au mécanisme de capacité  
dans le secteur de l'électricité**

L'Autorité de la concurrence (section IV),

Vu la lettre, enregistrée le 1<sup>er</sup> août 2018 sous le numéro 18/0136 A par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret relatif au mécanisme de capacité dans le secteur de l'électricité ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code de l'énergie, notamment ses articles L. 335-1 et suivants et R. 335-1 et suivants ;

Vu le décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012 relatif à la contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et portant création d'un mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité ;

Vu les arrêtés du 22 janvier 2015 et du 29 novembre 2016 définissant les règles du mécanisme de capacité ;

Vu la décision de la Commission européenne du 8 novembre 2016 concernant le régime d'aides SA.39621 2015/C ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de l'énergie du 25 juillet 2018 ;

Vu la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 septembre 2018 portant avis sur le projet de décret relatif au mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement et les représentants du ministère de la transition écologique et solidaire entendus lors de la séance du 2 octobre 2018 ;

Les représentants de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), des sociétés Réseau de Transport d'Électricité (RTE), Électricité de France (EDF) et ENGIE, entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre enregistrée le 1<sup>er</sup> août 2018 sous le numéro 18/0136 A, l’Autorité de la concurrence (ci-après « **l’Autorité** ») a été saisie par le ministre de l’économie et des finances d’une demande d’avis concernant un projet de décret en Conseil d’État relatif au dispositif d’obligation de capacité dans le secteur de l’électricité, en application de l’article L. 462-1 du code de commerce.
2. Ce projet de décret vise à modifier certaines dispositions réglementaires du code de l’énergie afin, conformément aux exigences de la Commission européenne :
  - de prendre en compte de façon explicite les contributions transfrontalières à la sécurité des approvisionnements français dès 2019 ;
  - de créer un mécanisme de contrats pluriannuels dont la finalité sera d’augmenter la visibilité nécessaire au développement de nouvelles capacités de production en leur assurant des revenus garantis sur une période de sept ans.
3. Le présent avis concerne le mécanisme de capacité mis en place par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l’électricité (dite « **loi NOME** »). Il fait notamment suite à l’avis n° 12-A-09<sup>1</sup> de l’Autorité du 12 avril 2012.
4. Après avoir présenté la demande d’avis (**I**), l’Autorité formulera un certain nombre de remarques et de recommandations (**II**).

## **I. Constatations**

5. Après rappel du contexte juridique et économique (**A**), l’Autorité présentera le mécanisme de capacité français (**B**), ainsi que les principales évolutions réglementaires intervenues depuis 2016 (**C**).

### **A. CONTEXTE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE**

#### **1. GENÈSE DU MÉCANISME DE CAPACITÉ FRANÇAIS (2010-2015)**

6. La loi NOME du 7 décembre 2010 a été pionnière en Europe en prévoyant la création d’un mécanisme de capacité dont l’objectif est de garantir durablement la sécurité d’approvisionnement du système électrique français. Les dispositions de la loi NOME relatives à ce mécanisme sont aujourd’hui codifiées aux articles L. 335-1 et suivants et R. 335-1 et suivants du code de l’énergie.
7. Ce mécanisme de capacité se justifie théoriquement par le fait que les marchés de l’énergie ne disposent pas des signaux économiques permettant d’assurer spontanément le niveau de sécurité d’approvisionnement nécessaire pour répondre au problème des pointes de

---

<sup>1</sup> Avis n° [12-A-09](#) du 12 avril 2012 concernant un projet de décret relatif à l’instauration d’un mécanisme de capacité dans le secteur de l’électricité.

consommation électrique en hiver lors des vagues de froid. Le mécanisme de capacité, qui permet de rémunérer la simple existence d'une unité de production disponible, remédie à l'insuffisance des incitations existantes au maintien et au développement des capacités nécessaires à l'équilibre du réseau dans des circonstances extrêmes. La France est particulièrement concernée par cette problématique, dans la mesure où elle représente près de 50 % de la thermosensibilité<sup>2</sup> en Europe.

8. À la suite des avis rendus par la CRE<sup>3</sup> et par l'Autorité<sup>4</sup>, le décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012<sup>5</sup> a précisé le cadre légal et créé l'architecture du mécanisme de capacité français.
9. L'arrêté du 22 janvier 2015<sup>6</sup>, pris après une nouvelle délibération de la CRE<sup>7</sup>, a défini les règles retenues pour le marché de capacité français.

## **2. UN MÉCANISME APPROUVÉ EN 2016 PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE SOUS RÉSERVE DE LA RÉALISATION DE TROIS ENGAGEMENTS**

10. En raison de la mise en place de mécanismes similaires au sein de plusieurs États membres, la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DGCOMP) a lancé, le 29 avril 2015, une enquête sectorielle en matière d'aides d'État sur les mécanismes de capacité afin d'analyser leur compatibilité avec les règles européennes<sup>8</sup>.
11. En parallèle de cette enquête sectorielle, la Commission a lancé, le 13 novembre 2015, une enquête approfondie ciblant le mécanisme mis en place par les pouvoirs publics en France.
12. Au cours de l'année 2016 et à la suite de ses échanges avec la Commission européenne, le gouvernement français s'est engagé à amender le mécanisme pour répondre aux préoccupations de cette dernière en formulant trois propositions majeures consistant :

---

<sup>2</sup> Celle-ci désigne la sensibilité de la consommation électrique aux variations de température.

<sup>3</sup> Délibération de la CRE du 29 mars 2012 portant avis sur le projet de décret pris pour application de l'article L. 335-6 du code de l'énergie relatif au dispositif de contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et instaurant un mécanisme de capacité.

<sup>4</sup> Avis n° 12-A-09 du 12 avril 2012 précité.

<sup>5</sup> Décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012 relatif à la contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et portant création d'un mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité.

<sup>6</sup> Arrêté du 22 janvier 2015 définissant les règles du mécanisme de capacité et pris en application de l'article 2 du décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012 relatif à la contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et portant création d'un mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité.

<sup>7</sup> Délibération de la CRE du 28 mai 2014 portant avis sur le projet de règles du mécanisme d'obligation de capacité prévu par le décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012 relatif à la contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et portant création d'un mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité.

<sup>8</sup> Cette enquête a donné lieu, le 30 novembre 2016, à la publication d'un rapport : *Rapport final de l'enquête sectorielle sur les mécanismes de capacité COM(2016) 752*.

- premièrement, à instaurer une série de mesures destinées à garantir l'exercice d'une concurrence effective sur le marché de capacité français, afin de prévenir toute manipulation de marché de la part de l'opérateur en position dominante ;
  - deuxièmement, à permettre la participation des capacités étrangères au mécanisme de capacité français à l'horizon 2019 ;
  - troisièmement, à créer un dispositif spécifique pour les nouvelles capacités leur permettant de bénéficier de revenus sur sept ans, augmentant ainsi la visibilité pour les nouveaux investissements et facilitant l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché à l'horizon 2019.
13. Sur la base de ces engagements et sous réserve de leur réalisation, la Commission européenne a clos la procédure ouverte à l'encontre de la France. Dans une décision en date du 8 novembre 2016<sup>9</sup>, elle a notamment conclu que le mécanisme de capacité français était compatible avec les règles de l'Union en matière d'aides d'État et a validé sa mise à exécution pour une durée maximale de dix ans.
14. Le premier volet des engagements cités ci-dessus, visant à garantir l'exercice d'une concurrence effective, a été pris par arrêté du ministre de l'énergie le 29 novembre 2016<sup>10</sup>, à la suite de deux délibérations de la CRE<sup>11</sup>. Les dispositions de cet arrêté sont rappelées aux paragraphes 34 et 35 ci-après.
15. Les deux volets suivants des engagements pris par le gouvernement français et avalisés par la Commission, qui nécessitent quant à eux la révision du décret n° 2012-1405 susvisé, font l'objet du présent avis.
16. La CRE a souligné dans son avis du 27 septembre 2018<sup>12</sup> que ce projet de décret s'inscrit dans un contexte plus large de réflexions sur de potentielles nouvelles évolutions du mécanisme de capacité français, RTE ayant mené depuis le début de l'été plusieurs concertations visant, à partir des premiers retours d'expérience, à simplifier un mécanisme devenu très complexe et à en améliorer le fonctionnement<sup>13</sup>. Bien qu'apparu en 2012 et mis en œuvre pour la première fois en 2017, après sa validation par la Commission, le mécanisme devrait donc encore évoluer à brève échéance.

---

<sup>9</sup> Décision de la Commission européenne du 8 novembre 2016 concernant le régime d'aides SA.39621 2015/C.

<sup>10</sup> Arrêté du 29 novembre 2016 définissant les règles du mécanisme de capacité et pris en application de l'article R. 335-2 du code de l'énergie.

<sup>11</sup> Délibérations de la CRE du 24 novembre 2016 portant avis sur le projet de règles du mécanisme d'obligation de capacité prévu par l'article R. 335-2 du code de l'énergie et du 1<sup>er</sup> décembre 2016 portant décision sur la règle de calcul du prix de référence marché prévu par les règles du mécanisme de capacité.

<sup>12</sup> Délibération de la CRE du 27 septembre 2018 portant avis sur le projet de décret relatif au mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité.

<sup>13</sup> RTE et la CRE ont ainsi lancé, le 25 juillet 2018, une consultation auprès des acteurs du secteur : cf. *Concertation sur les nouvelles règles du mécanisme de capacité – Appel à contributions relatif au fonctionnement du marché des garanties de capacité.*

## **B. PRÉSENTATION DU MÉCANISME DE CAPACITÉ FRANÇAIS**

17. Avant de préciser les principes de fonctionnement du mécanisme de capacité français (2), les mécanismes allemand (1.a), anglais (1.b) et français (1.c) seront présentés.

### **1. LES DIFFÉRENTS MODÈLES DE MÉCANISME DE CAPACITÉ**

18. Comme rappelé ci-dessus, la France a été l'un des premiers pays européens à prendre l'initiative de la mise en place d'un mécanisme de capacité. Au cours des dernières années, plusieurs mécanismes de capacité sont apparus en Europe, notamment au Royaume-Uni, en France, en Irlande, en Allemagne, en Belgique, en Grèce, en Italie et en Pologne. Malgré des caractéristiques parfois très différentes d'un pays à l'autre, tous ont été approuvés par la Commission européenne.
19. Les mécanismes de capacité allemand (a), anglais (b) et français (c) sont décrits successivement ci-après.

#### **a) Les réserves stratégiques : exemple du modèle allemand**

20. Certains mécanismes de capacité reposent sur des réserves ciblées dites stratégiques, qui, de fait, ne font pas partie du marché. C'est notamment le cas en Allemagne, qui cumule également d'autres types de réserves (réserve climatique, réserve réseau, etc.) aboutissant à faire vivre en dehors du marché une part importante de sa capacité.
21. Les réserves stratégiques permettent ainsi d'écarter du marché de l'électricité certaines capacités de production afin de ne les utiliser qu'en cas d'urgence. Elles peuvent, ainsi, être nécessaires pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité quand les marchés de l'électricité traversent une phase transitoire et de réformes (cf. la décision du gouvernement allemand de sortie du nucléaire) et elles visent à se prémunir contre le risque de crise grave de l'approvisionnement lors de ces transitions.

#### **b) Les mécanismes de capacité à l'échelle du marché : exemple du modèle centralisé anglais**

22. Le Royaume-Uni, l'Italie et la Pologne, ont quant à eux fait le choix de mettre en œuvre un mécanisme de capacité portant sur toute la capacité (présente ou future). Ces mécanismes peuvent apparaître nécessaires lorsque les marchés de l'électricité sont confrontés à des problèmes structurels de sécurité d'approvisionnement. Un mécanisme de capacité à l'échelle du marché permet à des fournisseurs de capacité d'être rémunérés pour le fait de se rendre disponibles pour produire de l'électricité ou, dans le cas d'opérateurs d'effacement, pour le fait de se rendre disponibles pour réduire la consommation d'électricité.
23. Les mécanismes de capacité proposés dans ces pays affichent un certain nombre de similarités : il s'agit de mécanismes de capacité dits centralisés dans lesquels les pouvoirs publics déterminent le niveau de capacité nécessaire au respect de leur critère de défaillance. Ce niveau de capacité nécessaire se traduit par la construction d'une courbe de demande sur la base de laquelle un appel d'offres est organisé et ouvert à la participation de l'ensemble des fournisseurs de capacités.
24. Dans le cadre d'un mécanisme centralisé, le gestionnaire de réseau de transport est responsable de la certification et du maintien du périmètre d'équilibre et prévoit à cette fin

de contracter avec les exploitants de capacités (*i.e.* avec les détenteurs de centrales de production). À titre d'exemple, au Royaume-Uni, *National Grid* (le gestionnaire du réseau de transport anglais) est en charge du périmètre d'équilibre. *National Grid* conclut, après sélection par appel d'offres, des contrats de capacité (*capacity market agreement*) avec des producteurs pour couvrir les périodes de pointe. Le mécanisme anglais a pour principal objectif d'inciter à l'investissement dans des installations électriques capables de sécuriser les futures demandes en électricité. Le revenu est par conséquent fixe afin d'offrir un signal d'investissement<sup>14</sup>.

### c) Exemple du modèle décentralisé français

25. Le mécanisme de capacité mis en place en France a démarré le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il repose sur trois grands principes :
- en premier lieu, c'est un mécanisme dit *market wide*, c'est-à-dire que l'ensemble des capacités contribuant à la sécurité d'approvisionnement doivent y participer, par opposition aux mécanismes de capacité ciblés, tels que les réserves stratégiques ;
  - ensuite, c'est un mécanisme décentralisé dans lequel chaque fournisseur est responsable de la sécurisation de l'approvisionnement de ses clients en garanties de capacité ;
  - enfin, c'est un mécanisme qui a pour ambition de reproduire un mécanisme de marché, le prix de la capacité étant la résultante de l'équilibre offre-demande ainsi créé.
26. Le modèle de capacité français reste, à l'instar du modèle anglais, un modèle administré dans la mesure notamment où le marché de capacité naît des obligations mises en place par les pouvoirs publics et qui s'imposent aux différents acteurs du secteur de l'énergie. Mais, contrairement au modèle anglais, les autorités françaises ont fait le choix d'un mécanisme assurantiel décentralisé, reposant sur l'obligation, pour le fournisseur, et non pour le gestionnaire du réseau, d'être en mesure de couvrir la consommation de ses clients lors des vagues de froid. Ce choix permet (i) de responsabiliser les acteurs obligés sur leur niveau d'obligation et (ii) de les impliquer dans la prévision du système tout en s'appuyant sur leur connaissance de leurs portefeuilles respectifs.
27. Cette architecture originale en Europe permet d'imposer aux fournisseurs d'électricité la responsabilité de couvrir en capacité la part exacte de leur consommation et ainsi de renforcer les incitations qui les conduisent à réduire leur consommation lors des périodes de forte consommation. Dans le contexte français caractérisé par une consommation fortement thermosensible<sup>15</sup> (notamment due à la part significative du chauffage électrique dans les solutions de chauffage) et une croissance soutenue (jusqu'il y a peu) de la pointe de consommation, la maîtrise de la demande reste un enjeu important pour la sécurité d'approvisionnement du pays.

---

<sup>14</sup> Le système anglais distingue les contrats de capacité pour installations existantes et les opérateurs d'effacement (contrat d'un an) des contrats de long terme (quinze ans) pour les nouveaux projets et des contrats de moyen terme (trois ans) pour les installations remises à neuf.

<sup>15</sup> La consommation française d'électricité est particulièrement dépendante de la météo, de la saison, du jour et de l'heure. Selon RTE, pour chaque degré de température en moins, au niveau national, la tension augmente de 2 400 mégawatts avec une sensibilité accrue à 19 heures.

28. La CRE souligne dans son avis du 27 septembre 2018 précité que, depuis l'élaboration du mécanisme français de capacités au début des années 2010, les autres pays européens ont plutôt fait le choix d'un modèle centralisé. Par ailleurs, les retours des acteurs du marché ont fait apparaître certains défauts du système décentralisé français. Compte tenu de ces éléments, il apparaît opportun de mener une réflexion de plus long terme sur l'architecture du marché de capacité français et ses évolutions possibles.

## **2. PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT**

29. Pour une année de livraison donnée, le mécanisme de capacité français se décompose en deux volets :
- d'une part, celui des exploitants de capacité (producteurs ou opérateurs d'effacement) qui ont pour obligation de s'engager sur le niveau de disponibilité de leurs moyens pendant les heures de pointe du système en se faisant certifier auprès de RTE. Ils obtiennent alors des garanties de capacité ;
  - d'autre part, celui des acteurs obligés (fournisseurs, gestionnaires de réseaux pour leurs pertes ou encore grands consommateurs souhaitant gérer eux-mêmes leur approvisionnement) qui ont l'obligation de détenir des garanties de capacité à hauteur de l'estimation de la consommation de leur portefeuille pendant les périodes de pointe du système.
30. Les acteurs obligés et les exploitants peuvent échanger les garanties de capacités en bilatéral, sur le marché de gré à gré (dit « OTC ») ou encore au travers du marché organisé par EPEXSPOT. Ces enchères organisées sont, en régime permanent, au nombre de quinze, pour une année de livraison donnée, avant son démarrage<sup>16</sup>.
31. Une fois l'année de livraison écoulée, un contrôle effectif de la composition des portefeuilles des acteurs obligés, ainsi que de la disponibilité réelle des capacités est effectué et permet de pénaliser les écarts constatés (i) de disponibilité, pour les exploitants de capacité, et (ii) de couverture de l'obligation, pour les acteurs obligés.
32. Ce règlement des écarts s'effectue sur la base d'un prix de référence de la capacité – le prix de référence marché – défini par la CRE comme la moyenne arithmétique des prix des enchères organisées avant le démarrage de l'année de livraison.

## **C. PRÉSENTATION DES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES INTERVENUES DEPUIS 2016**

33. Après avoir rappelé brièvement les dispositions réglementaires visant à garantir l'exercice d'une concurrence effective introduites par l'arrêté du 29 novembre 2016 précité (1), l'Autorité présentera les mesures envisagées dans le présent projet de décret relatives aux capacités transfrontalières et au dispositif de contractualisation pluriannuelle pour les nouvelles capacités (2).

---

<sup>16</sup> En régime permanent, il est prévu que quinze enchères aient lieu avant le démarrage de l'année de livraison (ci-après « AL ») : une en AL-4, quatre en AL-3 et en AL-2 et enfin six en AL-1.

## 1. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES INTRODUITES DANS L'ARRÊTÉ DU 29 NOVEMBRE 2016 DESTINÉES À GARANTIR L'EXERCICE D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE

34. Pour répondre à la première exigence de la Commission européenne, les autorités françaises ont modifié les règles du mécanisme de capacité au travers de l'arrêté du 29 novembre 2016 précité. Cet arrêté a introduit un certain nombre de dispositions qui visent à garantir l'exercice d'une concurrence effective. Ces mesures permettent, d'une part, d'améliorer la transparence du dispositif et, d'autre part, de limiter *a priori* le pouvoir de marché de tout acteur qui disposerait d'une influence significative sur le marché de capacité<sup>17</sup>, au premier chef EDF. De manière synthétique, ce nouveau cadre réglementaire :
- impose que les prix des cessions effectuées au sein d'un acteur intégré soient publiés dans le registre des garanties de capacité ;
  - contraint les acteurs intégrés à déclarer à la CRE la manière dont ils répercutent le prix de la capacité dans leur offre de fourniture ;
  - accroît la liquidité sur le marché organisé en imposant à l'acteur dominant de proposer plus de 10 GW de garanties de capacité lors des enchères organisées chacune des quatre années précédant l'année de livraison, afin d'éviter toute rétention susceptible de faire augmenter les prix à son bénéfice ;
  - introduit un dispositif de tunnel de certification afin d'éviter que les exploitants se sous-certifient dans l'objectif de faire augmenter les prix sur le marché de la capacité et
  - impose aux consommateurs qui s'approvisionnent directement sur les marchés de gros de supporter, *a priori*, l'obligation correspondant à la part de la consommation pour laquelle ils s'approvisionnent.
35. L'Autorité relève que ce cadre réglementaire répond à plusieurs des recommandations qu'elle avait adressées aux pouvoirs publics dans son avis n° 12-A-09 précité.

## 2. LES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES ENVISAGÉES DANS LE PROJET DE DÉCRET SOUMIS À L'EXAMEN DE L'AUTORITÉ

36. Le présent projet de décret soumis à l'Autorité constitue le cadre réglementaire qui doit permettre de répondre aux deux dernières exigences de la Commission européenne en introduisant :
- une valorisation explicite de la contribution des capacités étrangères et des interconnexions à la sécurité d'approvisionnement française **(a)** ;
  - un dispositif de contractualisation pluriannuel pour les nouvelles capacités **(b)**.

---

<sup>17</sup> Ces dispositions sont détaillées dans un rapport de RTE : *Un mécanisme de capacité révisé pour améliorer la sécurité d'approvisionnement et maintenir la concurrence dans le secteur électrique – rapport d'accompagnement du nouveau jeu de règles* (2017, 60 pages).

### a) L'ouverture du mécanisme aux capacités transfrontalières

37. À l'heure actuelle, le gestionnaire de réseau inclut de façon implicite, dans son analyse du risque de défaillance du réseau lors des pointes de consommation, la contribution des importations d'électricité. Cette prise en compte est indispensable pour ne pas surestimer le besoin réel du réseau en capacités. En revanche, cette évaluation « implicite » ne permet pas la mise en place d'un marché concurrentiel et non discriminatoire, ouvert aux capacités nationales comme à celles issues de l'interconnexion, et capable d'envoyer les signaux nécessaires d'investissement de part et d'autre de la frontière.
38. Dans son enquête sectorielle précitée, la Commission estime en ce sens que « *les mécanismes de capacité à l'échelle du marché doivent explicitement permettre la participation transfrontière afin de minimiser les distorsions de la concurrence et des échanges transfrontières, de garantir l'existence d'incitations à poursuivre les investissements dans les interconnexions et de réduire les coûts à long terme de la sécurité d'approvisionnement dans l'UE* »<sup>18</sup>.
39. Les autorités françaises ont donc pris un engagement dans le cadre de l'examen de l'aide d'État, en présentant un modèle « hybride », rémunérant aussi bien les interconnexions (qui sont le plus souvent régulées et exploitées par les responsables des réseaux de transport, mais peuvent être aussi construites par les opérateurs privés) que les capacités de production et d'effacement étrangères. Ce modèle est nécessairement complexe, car il convient de trouver un équilibre entre les capacités de production, dont la disponibilité en période de pointe n'est pas contrôlée dans les pays voisins de la même façon qu'en France, puisqu'elle dépend du mécanisme de capacité choisi dans ce pays et de la taille des interconnexions, parfois menacées de saturation.
40. Dans le cadre du présent projet de décret, la procédure cible, dite procédure approfondie, de participation des capacités transfrontalières prévoit que les capacités étrangères (interconnexions et capacités de production ou d'effacement) désireuses de valoriser leur contribution à la sécurité d'approvisionnement française pourront le faire, après avoir préalablement fait certifier la disponibilité de ces capacités par les gestionnaires de réseau du pays transfrontière concerné, sur une base définie par voie d'accords avec RTE. Ces capacités ainsi certifiées pourront acquérir lors d'enchères des « tickets » d'accès au mécanisme de capacité. Ces tickets sont évalués par RTE pour chaque frontière sur la base de la contribution des États membres transfrontaliers à la sécurité d'approvisionnement en France. Les détenteurs de ces tickets pourront alors, sous réserve du contrôle de la disponibilité effective de ces capacités, participer au marché français.
41. Les revenus tirés des enchères seront partagés entre RTE et les gestionnaires des réseaux de transport étrangers, à condition que les capacités françaises soient réciproquement prises en considération dans un mécanisme de capacité *market wide* du pays concerné, afin d'éviter tout subventionnement unilatéral pour les consommateurs français des capacités de production étrangères.
42. Ce mécanisme étant à l'évidence complexe et particulièrement long à mettre en place, compte tenu de la nécessité de conclure des accords avec les gestionnaires de réseau de transport des pays voisins, une procédure explicite mais simplifiée de participation des capacités étrangères transfrontières a été prévue. Dans le cas où aucun accord n'aurait pu

---

<sup>18</sup> Rapport final de l'enquête sectorielle sur les mécanismes de capacité COM(2016) 752 du 30 novembre 2016, p. 21.

être conclu pour une frontière donnée avec le responsable du réseau de transport concerné, la certification directe des interconnexions est possible. Dans le cadre de cette procédure, les gestionnaires d'interconnexion (donc RTE pour la plupart des interconnexions en France) peuvent certifier directement leurs capacités en s'engageant sur la disponibilité de leurs interconnexions durant les périodes de pointe. Ils reçoivent alors des garanties de capacité, qu'ils peuvent ensuite valoriser sur le marché français.

#### **b) La contractualisation pluriannuelle des nouvelles capacités**

43. Le dispositif de contractualisation pluriannuelle pour les nouvelles capacités permet d'augmenter la visibilité nécessaire au développement de nouvelles capacités.
44. Le dispositif prend la forme d'un appel d'offres annuel dont le but est de sélectionner de nouvelles capacités économiquement utiles à la collectivité. Les capacités retenues dans ce cadre bénéficient alors d'un revenu en capacité fixé pour sept ans sous la forme d'un « contrat de différence » prenant en compte l'écart, positif ou négatif, entre le prix de l'offre et le prix de référence marché. Cet écart donne lieu à un gain ou à un coût, reversé ou exigé selon les cas aux « acteurs obligés » que sont les fournisseurs.
45. Pour chaque appel d'offre, RTE présente une « courbe de demande administrée » garantissant l'intérêt des propositions sélectionnées, en intégrant l'ensemble des éléments permettant de mesurer le bénéfice économique qu'elles apportent à la collectivité : estimation des besoins futurs pour assurer la sécurité d'approvisionnement, pertinence économique de construire de nouvelles capacités, intégration des hypothèses de coûts des différentes filières, etc. Cette courbe, dont la qualité détermine à l'évidence l'efficacité et la soutenabilité du mécanisme, peut éventuellement être modifiée par le ministre chargé de l'énergie pour minimiser le coût du dispositif pour le consommateur.

## II. Analyse concurrentielle

46. Après quelques observations liminaires (A), l’Autorité formulera ses remarques concernant les points de rédaction présentant un enjeu concurrentiel dans les deux dispositifs prévus par le projet de décret (B).

### A. OBSERVATIONS LIMINAIRES

47. L’Autorité relève en premier lieu qu’entre son avis n° 12-A-09 précité rendu le 12 avril 2012 et l’examen du présent projet de décret, plus de six ans se sont écoulés au cours desquels de nombreuses évolutions réglementaires ont été apportées au mécanisme de capacité français. Comme cela a été rappelé aux paragraphes 6 à 16 du présent avis, ces évolutions ont été prises par le ministre de l’énergie au travers de deux arrêtés<sup>19</sup>, après approbation du régulateur sectoriel<sup>20</sup>, sur proposition de RTE<sup>21</sup> et sous l’impulsion de la Commission européenne<sup>22</sup>.
48. Si l’Autorité se réjouit que plusieurs de ses recommandations formulées dans son avis n° 12-A-09 précité aient été prises en compte, elle déplore néanmoins de ne pas avoir été consultée, ni même associée aux réflexions relatives aux différentes évolutions réglementaires ayant enrichi ce mécanisme depuis 2012. En particulier, l’Autorité regrette de ne pas avoir été associée aux discussions ayant conduit à l’adoption de l’arrêté du 29 novembre 2016, dans la mesure notamment où celui-ci traitait explicitement, voire exclusivement, de sujets concurrentiels.
49. Bien que cela ne relève pas du présent projet d’avis, l’Autorité relève que les règles entrées en vigueur à la suite de l’arrêté du 29 novembre 2016 présentent une importance majeure du point de vue du fonctionnement de la concurrence sur ce marché. C’est pourquoi il apparaît nécessaire, au vu des premiers retours d’expérience (le mécanisme de capacité étant effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017) que RTE et la CRE expertisent de ce point de vue les règles mises en place, ainsi que la robustesse du mécanisme en fonctionnement réel à partir des données collectées sur le marché.
50. L’Autorité tient en second lieu à souligner, comme la CRE, la complexité « *qui n’a pas d’équivalent* » selon l’expression utilisée par la DGEC lors de la séance, du mécanisme français. Si cette complexité répond au souci louable de tenir compte des très nombreuses objections soulevées par la Commission européenne et les acteurs du marché lors de la maturation, nationale et européenne, particulièrement longue du dispositif, entre 2010 et

---

<sup>19</sup> cf. Arrêtés du 22 janvier 2015 et du 29 novembre 2016 précités.

<sup>20</sup> cf. Notamment, délibérations de la CRE du 29 mars 2012, du 28 mai 2014, du 24 novembre 2016, du 1<sup>er</sup> décembre 2016 et du 27 septembre 2018 précitées.

<sup>21</sup> cf. Outre les trois rapports de RTE précités publiés en 2017 (60 pages), en janvier 2018 (96 pages) et en avril 2018 (45 pages), il peut également être fait mention du rapport de RTE, *Mécanisme de capacité – rapport d’accompagnement de la proposition de règles* (9 avril 2014, 260 pages), ainsi que de la concertation, lancée le 25 juillet 2018, actuellement menée par RTE et la CRE auprès des acteurs du secteur, qui devrait conduire dans les prochains mois à une nouvelle évolution des règles du mécanisme de capacité.

<sup>22</sup> cf. Décision du 8 novembre 2016 et rapport du 30 novembre 2016 précités.

aujourd'hui, l'Autorité partage l'interrogation de la CRE sur le caractère soutenable à court et moyen terme d'une telle complexité.

51. Il est par ailleurs permis de se demander, comme le fait la CRE, si les modèles de marché de capacité centralisés apparus entre temps dans plusieurs pays voisins n'apparaîtront pas bientôt plus efficaces, notamment dans l'optique d'une harmonisation probablement nécessaire à l'échelon européen des procédures et du fonctionnement du marché de capacités.
52. C'est pourquoi l'Autorité insiste tout particulièrement sur la nécessité d'évaluer très régulièrement, et peut-être dès l'année qui vient, première année de fonctionnement du dispositif prévu par le décret, l'efficacité du dispositif et les réformes nécessaires. Il convient en effet d'évaluer les risques concurrentiels que présente un mécanisme de capacités avec un acteur dominant historiquement puissant, et de tirer parti des leçons des expériences étrangères en termes d'efficacité du dispositif.

## B. SUR LES DISPOSITIONS DU PROJET DE DÉCRET

### 1. SUR L'OUVERTURE DU MÉCANISME AUX CAPACITÉS TRANSFRONTALIÈRES

53. Dans son avis de 2012, l'Autorité avait indiqué que la prise en compte implicite de la contribution des capacités transfrontalières à la réduction du risque de défaillance, *via* un abattement de l'obligation de capacité des fournisseurs, pouvait avantager EDF et recommandait une mise en vente des garanties de capacités correspondantes, vente dont le produit devait permettre de réduire le montant de la contribution au service public de l'électricité (« CSPE »)<sup>23</sup>.
54. Ce schéma peut aujourd'hui être rapproché des deux solutions envisagées dans le projet de décret pour la prise en compte des capacités étrangères (solution approfondie et solution simplifiée). En effet, dans les deux cas de figure, les fournisseurs doivent acquérir les garanties de capacité. Les revenus issus de cette vente que perçoit RTE (soit directement *via* la vente des garanties de capacité dans la solution simplifiée, soit indirectement *via* la vente des tickets d'accès au mécanisme de capacité dans la solution approfondie) seront redistribués aux consommateurs finals *via* le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (« TURPE ») et non, comme envisagé initialement, *via* la CSPE.
55. Dans son avis n° [13-A-25](#) du 20 décembre 2013<sup>24</sup>, l'Autorité avait souligné le fait que le gestionnaire du réseau de transport ne pouvait exercer une activité concurrentielle sur le marché de l'effacement<sup>25</sup>. Or, le gestionnaire du réseau de transport français est, en tant

---

<sup>23</sup> cf. Paragraphes 131 à 144 et 181 de l'avis n° 12-A-09 du 12 avril 2012 précité.

<sup>24</sup> Avis n° 13-A-25 du 20 décembre 2013 concernant l'effacement de consommation dans le secteur de l'électricité.

<sup>25</sup> Dans la mesure où RTE pouvait se retrouver en situation d'être à la fois concurrent des opérateurs d'effacement et l'entité chargée de contrôler leur activité, l'Autorité a indiqué que les dispositions envisagées à l'époque étaient susceptibles d'être contraire à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'à l'article 14 de la directive « services » qui interdit la mise en place de systèmes d'agrément obligeant

qu'acheteur d'électricité, un acteur des marchés de l'énergie mais également le concepteur, l'architecte et le contrôleur du mécanisme de capacité, sur lequel il intervient en vendant lui-même des certificats de capacité.

56. Le gestionnaire de réseau de transport français bénéficiera de revenus significatifs *via* la prise en compte explicite des capacités aux interconnexions transfrontalières. Même s'il n'est pas censé *in fine* bénéficier du dispositif mis en place, ces dispositions placent RTE dans une situation ambiguë vis-vis des acteurs obligés.
57. Ces préoccupations rejoignent notamment celles de la CRE qui, dans sa délibération du 27 septembre 2018 précitée, demande que « *des modalités claires de séparation entre les services de RTE en charge de l'achat des pertes et des capacités liées à ces pertes et les services en charge de la gestion du registre soient introduites* »<sup>26</sup>. L'Autorité soutient également les propositions finales du régulateur sectoriel lorsque ce dernier recommande « *que les comptes de RTE 'acheteur pour les pertes' et RTE 'vendeur en tant que gestionnaire d'interconnexions' soient distincts dans les registres* ».
58. La CRE souligne également à bon droit que la répartition de la contribution des capacités étrangères par frontière, puis par interconnexion, revêt un caractère central. Cette répartition commande le volume de tickets d'accès au mécanisme de capacité et le niveau de certification des interconnexions dans le cas de la procédure simplifiée. Ces répartitions sont effectuées par RTE, cinq ans à l'avance, en fonction d'une étude probabiliste. Il est donc nécessaire que ces études puissent être menées avec le maximum de transparence possible.
59. Compte tenu, d'une part, de la complexité du mécanisme envisagé par RTE et, d'autre part, du rôle multiple que le gestionnaire du réseau de transport joue dans l'élaboration, le fonctionnement et la surveillance de ce mécanisme, l'Autorité souhaite d'une manière générale qu'un contrôle renforcé de RTE par l'autorité de régulation sectorielle puisse être mis en place. En particulier, l'Autorité estime souhaitable que, suivant la préconisation de la CRE, l'autorité sectorielle puisse approuver la stratégie de vente des garanties de capacité que RTE obtient au titre de la gestion d'interconnexions, en modifiant à cet effet la dernière phrase de l'article 21 du projet de décret.

## 2. SUR LA CONTRACTUALISATION PLURIANNUELLE DES NOUVELLES CAPACITÉS

60. Dans son avis de 2012, l'Autorité avait recommandé de ne pas faire supporter le financement de l'appel d'offres à projet transitoire par les fournisseurs alternatifs<sup>27</sup>. Ce dispositif n'existe plus dans le cadre réglementaire existant, et désormais le coût éventuel du dispositif de contractualisation pluriannuel introduit par la Commission européenne est supporté par l'ensemble des acteurs obligés au prorata de leur niveau d'obligation. Cette disposition permet de répartir ces coûts de manière proportionnée entre l'ensemble des acteurs obligés.
61. Le mécanisme retenu présente cependant des défauts et des risques relevés notamment par la CRE, ainsi que par plusieurs acteurs du marché.

---

une entreprise de service à demander l'accord d'un de ses concurrents avant de pouvoir exercer son activité (cf. paragraphes 114 à 119 de l'avis n° 13-A-25 du 20 décembre 2013 précité).

<sup>26</sup> cf. Délibération de la CRE du 27 septembre 2018 précitée, p. 7.

<sup>27</sup> cf. Paragraphes 168 à 174 et 181 de l'avis n° 12-A-09 du 12 avril 2012 précité.

62. En premier lieu la durée de sept ans prévue pour la garantie de prix accordée aux nouvelles capacités ne reflète pas la durée de vie des nouvelles capacités de production. Il conviendra donc de vérifier la pertinence de cette durée après quelques années de fonctionnement pour s'assurer de la qualité des signaux d'investissement envoyés au marché. Par ailleurs, la mise en œuvre du mécanisme dès 2019 présente un « effet d'aubaine » difficilement compréhensible au détriment des consommateurs, les capacités présentées cette année-là ayant manifestement été décidées voire construites avant cette date. Même si la date a été validée par la Commission sur proposition des autorités françaises, l'Autorité invite les pouvoirs publics à étudier la possibilité de la reculer.
63. En second lieu, le dispositif financier prévu pourrait conduire les acteurs du marché à privilégier les nouvelles capacités, au risque de conduire à la fermeture d'anciennes capacités non subventionnées et donc moins rentables, bien qu'aussi efficaces. Un tel effet constituerait un non-sens économique, sauf si des considérations environnementales fortes le justifiaient. L'Autorité invite la CRE et RTE à suivre de façon précise et régulière l'efficacité du dispositif afin d'apporter rapidement les correctifs éventuellement nécessaires.
64. Enfin, ainsi qu'il a été montré supra, l'efficacité du dispositif reposera sur la pertinence des paramètres qui seront pris en compte pour construire la courbe de demande administrée. Beaucoup d'acteurs du marché se sont interrogés sur la méthodologie de construction d'une telle courbe, méthodologie non documentée dans le projet de décret, mais dont le choix est susceptible à l'évidence d'exercer une influence sur le jeu concurrentiel. Il est donc fondamental d'éviter tout mécanisme de « boîte noire » en apportant le maximum de transparence possible sur cette méthodologie et sa construction.

## CONCLUSION

65. Afin de respecter les engagements pris devant la Commission européenne dans sa décision n° SA.39621 2015/C du 8 novembre 2016, l'Autorité a examiné un projet de décret qui introduit des dispositions relatives, d'une part, à la valorisation explicite de la contribution des capacités étrangères et des interconnexions à la sécurité d'approvisionnement française et, d'autre part, à l'introduction d'un dispositif de contractualisation pluriannuelle pour les nouvelles capacités. Si ces dispositions complexifient notablement un dispositif dont les règles ne cessent d'évoluer année après année, elles sont conformes aux demandes exprimées par la Commission européenne dans le cadre de sa décision du 8 novembre 2016 précitée.
66. L'Autorité observe cependant, comme certains acteurs et comme le souligne la CRE, que le nouveau dispositif donne à RTE un rôle central, à la fois en tant qu'acteur du marché et en tant que régulateur. Afin d'éviter que ce double rôle, combiné à la complexité et à l'opacité du mécanisme, conduisent à mettre en doute l'impartialité du régulateur, l'Autorité estime indispensable que l'intégralité des observations et propositions de la CRE soient prises en compte et mises en œuvre.
67. Sous réserve de la prise en compte effective de ces modifications, l'Autorité de la concurrence est d'avis que le projet de décret modifiant les articles L. 335-1 et suivants et R. 335-1 et suivants du code de l'énergie peut être approuvé.
68. L'Autorité observe cependant que les nouvelles dispositions présentent un niveau de complexité qui soulève des interrogations sur leur applicabilité à long terme et leur absence d'effets pervers sur d'autres mécanismes existants. Par ailleurs, l'originalité du système décentralisé français, par rapport aux nouveaux systèmes apparus en Europe après

l'invention du dispositif en 2010-2012, notamment les systèmes centralisés, soulève la question de son efficacité en particulier à l'aune d'une nécessaire harmonisation européenne à moyen terme, s'agissant du fonctionnement de marchés transfrontaliers. C'est pourquoi l'Autorité encourage la CRE et RTE à poursuivre l'évaluation des effets du dispositif, *via* les consultations nécessaires. Il est primordial d'adapter aussi rapidement que possible la réglementation pour garantir l'efficacité et l'efficience d'un système dont la charge, élevée, reposera intégralement, *in fine*, sur les consommateurs.

69. Au-delà des dispositions spécifiques introduites par le présent projet de décret, l'Autorité déplore enfin de ne pas avoir été associée aux réflexions relatives aux différentes évolutions réglementaires ayant enrichi ce mécanisme depuis 2012, notamment lorsqu'il s'est agi, en 2016, d'introduire de nouvelles dispositions visant à garantir l'exercice d'une concurrence effective.

Délibéré sur le rapport oral de M. Henry-Pierre Méloné, rapporteur, et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par Mme Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente, présidente de séance, Mme Pierrette Pinot, Mme Séverine Larere et M. Noël Diricq, membres.

La secrétaire de séance,  
Armelle Hillion

La vice-présidente,  
Élisabeth Flüry-Hérard