Réponse UFE_Appel à contributions de RTE consacré à la refonte du mécanisme de capacité à l'horizon 2026

Le mécanisme de capacité actuel a reçu l'approbation de la Commission européenne pour dix ans à compter de novembre 2016 et cette autorisation s'étend jusqu'en 2026. Le mécanisme de capacité étant un dispositif essentiel pour assurer la sécurité d'approvisionnement de la France dans le cadre du marché européen, il est fondamental qu'il soit pérennisé après 2026 en continuant :

- **A l'aval, à inciter les consommateurs à réduire leurs consommations à la pointe**
- **A l'amont, à inciter les exploitants à maintenir et développer les capacités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement**

1) Centralisation du Mécanisme de Capacité :

L'UFE se félicite du fait que l'architecture actuelle du mécanisme de capacité (obligations individuelles réglementaires des acteurs obligés estimées par ces derniers selon l'anticipation de leur portefeuille de clientèle et possibilité de se rééquilibrer après le début de l'année de livraison) soit réinterrogée dans le retour d'expérience de RTE. Ce dernier montre que l'agrégation des pré-estimations, communiquées deux mois avant le début de l'année de livraison (AL) par les acteurs obligés, ne permet pas d'avoir une meilleure connaissance du besoin en capacité national que l'évaluation réalisée par RTE dans ses bilans prévisionnels. Ce même retour d'expérience souligne par ailleurs le fait que les échanges entre acteurs obligés et exploitants de capacité n'aboutissent pas à une couverture ex-ante de l'obligation totale : une partie notable du besoin de capacités France (près de 5 GW) n'est pas couverte à l'issue de la dernière enchère avant l'année de livraison.

Dès lors, **l'UFE est favorable à une architecture reposant sur une définition centralisée du besoin de capacité national et répondant à l'objectif premier du mécanisme de capacité selon lequel toute la capacité, existante ou en projet, nécessaire au respect du critère de sécurité d'approvisionnement des consommateurs est contractuellement engagée sur sa disponibilité plusieurs années en amont de l'AL.** L'UFE considère par ailleurs cohérent que l'entité réalisant la définition du besoin de capacité national de façon centralisée assure également la contractualisation de ces capacités. L'UFE est donc favorable à **une contractualisation effectuée de manière centralisée**, *via* une entité publique (type RTE) et en charge de déterminer la courbe de demande administrée à laquelle se confronteront les offres de capacités, de même qu'à **la suppression de la qualité d'acteur obligé**.

2) Financement du Mécanisme de Capacité :

Quelle que soit l'option retenue pour le financement du futur mécanisme de capacité, l'UFE souligne la **nécessité de conserver une incitation à la maîtrise de la consommation à la pointe et de la rendre la plus lisible possible pour le consommateur**.

Cet objectif semble pouvoir être atteint :

- Dans un mécanisme reposant sur les fournisseurs (modèle 2) qui répercutent à leurs clients le coût de la capacité selon leur consommation réalisée et donnent ainsi aux consommateurs une incitation directe à la réduction de la consommation *via* la grille de prix fournisseur
- Dans un mécanisme reposant directement sur le consommateur (modèle 3) dont la contribution individuelle à la sécurité d'approvisionnement serait révélée explicitement sur la facture *via* un terme tarifaire fonction du coût de la capacité achetée par l'entité centralisée. Dans ce cas de figure, un terme tarifaire dissociable du TURPE et modulé par profil de consommation pourrait être appliqué aux volumes consommés lors des jours de tension, de sorte que le coût de la capacité facturé au consommateur reflète le risque qu'il fait peser sur le système par sa consommation lors de ces périodes de pointe. Les fournisseurs ne se différencieraient ainsi non pas sur leur capacité à couvrir leur obligation, mais sur leur capacité à réduire le coût de la capacité supporté par leurs clients en portefeuille *via* des solutions de maîtrise de la consommation à la pointe.

Toutefois, pour être en mesure d'opter pour l'un des deux modèles décrits ci-dessus, l'UFE souligne que les modalités relatives à la facturation et à l'ajustement par RTE du coût de la capacité au fournisseur (modèle 2) devront être précisées, de même que la nature et les modalités de calcul du terme tarifaire envisagé (modèle 3) permettant de conserver un signal incitatif à la maitrise des consommations de pointe par les consommateurs.

3) Périmètre du Mécanisme de Capacité :

L'UFE défend un mécanisme de capacité revêtant les caractéristiques suivantes :

- **Capacity wide :** toutes les capacités participent au mécanisme de capacité dès lors qu'elles contribuent au respect du critère de sécurité d'approvisionnement (actuellement 3 heures par an en espérance) et répondent aux critères de recevabilité et de préqualification définis par les pouvoirs publics. Dans ce cadre, **le besoin à couvrir** par le futur mécanisme de capacité **serait défini comme la pointe de consommation** et non la pointe de consommation adressée aux capacités pilotables.

- **Technology neutral :** l'ensemble des capacités, existantes ou en projet, de production (indépendamment de leur filière ou de leur éventuelle régulation par une intervention publique), d'effacement et de stockage sont éligibles au mécanisme de capacité.

- **Market based :** cette caractéristique permet d'éviter les distorsions de concurrence entre les technologies ainsi qu'entre les capacités existantes, rénovées et nouvelles. Elle vise à garantir que toutes les décisions relatives au maintien, au développement ou au déclassement de capacités préservent une structure optimale du mix électrique.

Il résulte de ces caractéristiques **un principe market wide** selon lequel toutes les capacités utiles à la couverture du besoin national ex-ante reçoivent une rémunération (i) proportionnelle à leur disponibilité (ii) calculée à partir du prix de la capacité reflétant le coût du dernier MW de capacité nécessaire pour

garantir le niveau de sécurité d'approvisionnement voulu par la puissance publique (voir arguments développés ci-dessous).

4) Rémunération capacitaire :

Certains des dispositifs envisagés par RTE introduisent la possibilité de rompre le principe fondamental d'un prix unique pour tous les kW de puissance garantie nécessaires au respect du critère de sécurité d'alimentation en proposant de conserver la nature *market wide* du mécanisme mais en introduisant soit un critère d'éligibilité des filières selon qu'elles sont sous dispositif de soutien ou pas, soit un contrôle de la rémunération pour la différencier selon les filières.

Dans ce contexte, l'UFE souhaite rappeler quelques principes fondamentaux qu'elle juge nécessaires à la conduite d'une réflexion aboutie permettant une réforme efficace du mécanisme :

- Pour encadrer le risque de défaillance, la puissance publique instaure une obligation pour assurer que les capacités engagées permettent de respecter le critère de sécurité d'approvisionnement. **Cette obligation de capacité impose une contrainte aux exploitants de capacité, celle de maintenir en service le volume de capacités nécessaires pour assurer la sécurité d'alimentation.** La rémunération apportée par le mécanisme aux exploitants de capacité est la contrepartie des coûts induits pour offrir le service demandé au système.
- Il résulte de **ce choix de politique publique que le risque d'occurrence des heures de défaillance est maîtrisé** sous la contrainte de ce critère tandis que **l'occurrence de pics de prix de marché diminue**, **induisant pour les producteurs et les consommateurs respectivement des revenus et des prix moins élevés**.
- **Le prix de la capacité compense l'écart de prix qui est créé entre une situation sans obligation pour les producteurs, et donc sans assurance du respect du critère de défaillance**, et une situation avec obligation pour les producteurs de contribuer au respect du critère. Sans les moyens autres que de pointe, le passage de cette pointe ne pourrait pas être assuré : **chaque kW disponible sur ces périodes de pointe a ainsi la même valeur pour la sécurité d'alimentation**, principe de non-discrimination entre les capacités qui fonde nombre de mécanismes mis en œuvre en Europe dans le respect du **principe économique fondamental « d'un même prix pour un même bien ».**

L'UFE défend donc un mécanisme market-wide et, de facto, n'est donc pas favorable à l'introduction de plafonds de prix intermédiaires. Ce dispositif conduit notamment à une asymétrie des revenus capacitaires pour les moyens nécessaires à la sécurité d'approvisionnement et fausse ainsi la concurrence entre les technologies et les acteurs.

De même, l'UFE n'est pas favorable à l'introduction d'options de fiabilité. Ce dispositif ne tient pas compte des actions de couverture de l'exploitant de capacité sur les marchés de l'électricité qui visent à réduire son exposition à la volatilité des prix sur le marché de court-terme et ainsi à sécuriser pour partie leurs revenus de moyen terme. En particulier, l'introduction d'une option de fiabilité est de nature à augmenter significativement l'exposition de l'exploitant au risque prix. En cas d'activation de l'option, le montant du remboursement augmente avec le niveau de couverture de son portefeuille ce qui paradoxalement l'incite à réduire sa couverture. Par ailleurs, l'UFE estime que sa mise en œuvre est susceptible de modifier sensiblement la valorisation de l'ensemble des capacités offertes sur le mécanisme.

L'UFE défend un mécanisme **reposant sur un fonctionnement en *pay as clear*** où l'ensemble des capacités participant au mécanisme de capacité et contribuant ainsi à la sécurité d'approvisionnement, **reçoivent une même rémunération** équivalant au prix du dernier kW soldant l'équilibre entre l'offre et la demande de capacité.

Les limites d'un système de pay as bid avaient été clairement mises en évidence par RTE dans son retour d'expérience : « le retour d'expérience met en lumière que [l'obligation d'offres de certificats selon un calendrier déterminé (multiplicité des enchères)] a conduit à fragmenter l'offre, sans plus-value en matière de liquidité, ce qui nuit également à la lisibilité de la formation du prix (sans garantie de liquidité en l'absence de contrainte de couverture par enchère côté demande, la logique conduit à un système de type pay-as-bid qui n'incite pas les acteurs à révéler leur «missing money», mais plutôt à anticiper le prix d'équilibre) et, consécutivement, à la confiance des acteurs de marché sur son niveau ».

Si l'UFE défend un mécanisme de capacité où toutes les capacités reçoivent une même rémunération, elle rappelle que **les capacités ne doivent pas bénéficier d'une double rémunération**. A l'instar de l'actuel dispositif de soutien aux effacements qui se présente comme un complément de rémunération par rapport au prix de référence issu du mécanisme de capacité, il s'agira ainsi de prévoir **une articulation du mécanisme de capacité avec les dispositifs de soutien** aux énergies renouvelables et le futur dispositif de régulation du nucléaire.

Il appartiendra à RTE de conduire les évaluations objectives permettant de comparer la situation des consommateurs en présence des différents mécanismes envisagés à la situation « contrefactuelle » d'absence de mécanisme d'une part, de faire l'analyse coût-bénéfice comparée de ces situations d'autre part, afin d'assurer la robustesse du diagnostic qui fondera les préconisations de la décision publique.

5) Organisation d'une enchère principale :

L'UFE constate que **le nombre important d'enchères (une quinzaine) existant dans le mécanisme actuel divise l'expression de besoin de capacité et affecte la lisibilité de la formation du prix** en conduisant certains exploitants à adopter une stratégie adaptée à ces enchères multiples.

L'UFE est donc favorable à **l'organisation d'une ou deux enchères qui permettront à chaque exploitant d'offrir ses capacités en se fondant notamment sur leur missing money**. L'UFE souligne par ailleurs qu'il est important que l'enchère donne une visibilité suffisante à l'ensemble des parties prenantes.

L'UFE invite donc à considérer un mécanisme dont l'architecture reposerait sur l'organisation, plusieurs années en amont de l'AL, d'une enchère principale confrontant l'ensemble des capacités -existantes ou en projet- avec le besoin national anticipé par RTE, et ce, en conformité avec le respect du critère de sécurité d'approvisionnement des consommateurs défini par les pouvoirs publics. Ce type d'architecture permettrait en effet de :

- Sécuriser l'engagement de la capacité nécessaire au respect du critère de sécurité d'approvisionnement avant le début de l'année de livraison,

- Valoriser l'ensemble des capacités -existantes ou en projet- au travers d'un signal prix robuste (autrement dit peu ou pas sensible aux aléas conjoncturels ou à des situations exceptionnelles telles que la crise sanitaire induite par le Covid-19) et transparent pour l'ensemble des parties prenantes,

- Mieux allouer les responsabilités notamment en ôtant celle qui pèse actuellement sur les acteurs obligés de déterminer leur propre obligation en optant pour une définition centralisée du besoin de capacité par RTE.

6) Organisation d'une enchère de réactualisation :

L'UFE considère en effet que, suite à l'enchère principale, une enchère d'ajustement pourrait être organisée en AL-1 (i) pour permettre l'engagement de capacités de production et d'effacement supplémentaires en cas d'une révision à la hausse du besoin par RTE (ii) pour répondre au besoin de rééquilibrage des exploitants de capacité au travers d'une enchère organisée (en complément des échanges de garanties de capacité entre exploitants *via* le marché gré-à-gré). Cette enchère d'ajustement permettrait par ailleurs de tirer parti de la valeur de marché de certaines capacités, au temps de développement plus court, qui pourraient avoir du mal à s'offrir lors de l'enchère principale.

En revanche, Le mécanisme de capacité ayant vocation à sécuriser la capacité (existante et en projet) nécessaire au respect du critère de sécurité d'approvisionnement plusieurs années en amont de l'AL, **l'UFE estime que cette nouvelle enchère ne doit pas conduire à remettre en cause la contractualisation ayant eu lieu lors de l'enchère principale.**

7) Mécanisme de capacité et signaux d'investissements à long terme :

Le mécanisme de capacité a pour objectif de sécuriser en amont de l'année de livraison la capacité nécessaire au respect du critère de sécurité d'approvisionnement. Cette sécurisation s'opère en engageant les capacités existantes et en donnant si nécessaire un signal à l'émergence de nouvelles capacités.

Dans ce cadre, dans le cas où les appels d'offres par filière prévus pour atteindre les objectifs de la PPE ne permettraient pas de garantir le respect du critère de sécurité d'approvisionnement, **l'UFE juge utile de prévoir un dispositif pluriannuel réservé aux nouvelles capacités** de production et d'effacement et de stockage **avec différentes durées de sécurisation selon les filières**.

Ce dispositif pluriannuel aurait ainsi vocation à répondre au besoin de couverture de la sécurité d'approvisionnement mais ne se substituerait pas en revanche aux appels d'offres dédiés à l'atteinte des objectifs fixés par la PPE.