



Bruxelles, le 13.4.2016
C(2016) 2107 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Rapport intermédiaire de l'enquête sectorielle sur les mécanismes de capacité

{SWD(2016) 119 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION

Rapport intermédiaire de l'enquête sectorielle sur les mécanismes de capacité

1. Introduction

Le 29 avril 2015, la Commission a lancé une enquête sectorielle sur le soutien financier que les États membres de l'UE accordent aux producteurs et aux consommateurs d'électricité pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité (ci-après les «mécanismes de capacité»). Elle craignait que ces mécanismes de capacité puissent favoriser indûment des producteurs ou des types de technologie particuliers ou conduire à la création d'obstacles aux échanges transfrontaliers d'électricité¹.

Pour examiner si ces craintes sont fondées, la Commission a recueilli, au cours de l'année passée, de nombreuses informations sur les mécanismes de capacité existants et prévus dans onze États membres. Elle a étudié les raisons pour lesquelles les États membres appliquent des mécanismes de capacité, la façon dont ces mécanismes sont conçus et les effets qu'ils ont sur la concurrence et les échanges au sein du marché intérieur de l'électricité.

La Commission s'appuiera sur les informations recueillies au cours de l'enquête pour évaluer si les mécanismes de capacité respectent les règles de l'UE en matière d'aides d'État².

L'enquête contribuera à la stratégie de la Commission pour l'union de l'énergie, en particulier en appuyant l'élaboration d'une proposition législative concernant une nouvelle organisation du marché de l'électricité dans l'UE. Le 18 mars 2016, le Conseil européen a rappelé l'importance que revêt un marché de l'énergie pleinement opérationnel et interconnecté³. Les enseignements tirés de l'enquête sectorielle soutiendront l'élaboration d'approches plus régionales en matière de sécurité de l'approvisionnement, étant donné que les mécanismes de capacité utilisés devront de plus en plus être ouverts, de façon à permettre la participation transfrontalière.

Le **rapport intermédiaire** et le **document de travail des services de la Commission qui l'accompagne** exposent les résultats préliminaires de l'enquête et les conclusions provisoires de la Commission.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_fr.htm

² Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (LDAEE) (JO C 200 du 28.6.2014, p. 1).

³ Conclusions du Conseil européen, 17-18 mars 2016, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>

La Commission invite les États membres de l'UE, les parties prenantes du secteur de l'électricité et le grand public à **faire connaître leur point de vue** sur le rapport intermédiaire et sur le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, dans un délai de douze semaines.

La Commission publiera un rapport final sur l'enquête sectorielle plus tard dans l'année.

2. Stratégie de la Commission dans le domaine de l'organisation du marché de l'électricité

Le secteur de l'électricité européen connaît une période de transition sans précédent. Les politiques de libéralisation et de décarbonisation ont profondément modifié la manière de produire, d'échanger et de consommer l'électricité dans l'Union européenne. Les sources d'énergie renouvelables se sont développées rapidement. 26 % de l'électricité de l'UE est d'origine renouvelable et 10 % de la production d'électricité provient maintenant de sources d'énergie intermittentes (telles que les énergies éolienne et solaire)⁴.

Le déploiement à grande échelle des énergies renouvelables, conjugué à une baisse globale de la demande et à une diminution du coût des carburants fossiles, a infléchi la rentabilité des producteurs conventionnels et réduit les incitations à maintenir les centrales électriques existantes ou à investir dans de nouvelles. Dans de nombreux États membres, cette évolution s'est accompagnée de préoccupations croissantes concernant la sécurité de l'approvisionnement. Les États membres s'inquiètent du fait que le marché de l'électricité n'émet pas les signaux d'investissement nécessaires pour garantir une combinaison de modes de production d'électricité capable de satisfaire la demande à tout moment.

Certains États membres ont réagi en adoptant des mesures destinées à soutenir les investissements réalisés dans les capacités supplémentaires qu'ils jugent nécessaires pour garantir un niveau de sécurité d'approvisionnement acceptable. Ces mécanismes de capacité rémunèrent les fournisseurs de capacités existantes et/ou nouvelles qui mettent ces dernières à disposition.

Lorsqu'ils sont introduits de façon prématurée, sans que les problèmes n'aient été correctement cernés ou de manière non coordonnée, et sans tenir compte de la contribution des sources transfrontalières, les mécanismes de capacité risquent de fausser les échanges d'électricité transfrontaliers et la concurrence. À titre d'exemple, ils peuvent récompenser de nouveaux investissements uniquement dans certains types de production ou exclure l'effacement de consommation. Ils peuvent aussi encourager les investissements sur le

⁴ Rapport de la Commission européenne sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables, 15 juin 2015 [COM(2015) 293].

territoire national alors qu'il serait plus efficient de renforcer les interconnexions et d'importer de l'électricité en cas de besoin.

La Commission a exprimé ses préoccupations concernant la sécurité de l'approvisionnement en électricité dans le cadre de l'union de l'énergie⁵ et elle a annoncé son intention de proposer une réglementation concernant l'organisation du marché de l'électricité et la sécurité de l'approvisionnement en électricité. La proposition législative établirait une échelle des niveaux de risque acceptables en matière de ruptures d'approvisionnement et lancerait, à l'échelle de l'UE, une évaluation factuelle et objective de la situation dans les États membres en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement. Pour obtenir le point de vue des parties prenantes sur ces idées, la Commission a lancé deux consultations publiques⁶. L'enquête sectorielle sur les mécanismes de capacité s'inscrit dans cette initiative plus vaste.

3. L'enquête sectorielle sur les mécanismes de capacité

La Commission peut procéder à des enquêtes sur des secteurs particuliers lorsqu'elle soupçonne que des mesures prises par des entreprises privées ou des autorités publiques portent atteinte à la concurrence. La présente enquête sectorielle est la première jamais menée dans le domaine des aides d'État⁷.

La Commission a lancé l'enquête au motif que les régimes existants ou prévus de soutien aux capacités de production d'électricité pourraient fausser la concurrence et compromettre le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité.

Les informations recueillies lors de cette enquête permettront à la Commission de mieux savoir:

- si, et dans quelle mesure, il est nécessaire que les États membres octroient des aides d'État pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité;
- quels types de mécanismes de capacité sont les plus adaptés pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et dans quelles conditions les mécanismes de capacité sont susceptibles de fausser la concurrence entre fournisseurs de capacité⁸ et de fausser les échanges transfrontaliers;

⁵ Communication de la Commission intitulée «Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique», 25 février 2015 [COM(2015) 80].

⁶ COM(2015) 340 final.

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/DG%20ENER_ConsultationPaperSoSelectricity14July.pdf

⁷ Depuis la révision du règlement de procédure concernant les aides d'État en 2013, la Commission peut procéder à des enquêtes sectorielles lorsque des mesures d'aides d'État sont susceptibles de fausser la concurrence dans plusieurs États membres ou lorsque des mesures d'aide existantes ne sont plus compatibles avec le marché intérieur de l'énergie.

⁸ Par exemple, entre producteurs d'électricité et opérateurs d'effacement.

- comment les mécanismes de capacité peuvent compléter le marché intérieur de l'énergie plutôt que perturber son fonctionnement;
- comment les mécanismes de capacité visant la sécurité de l'approvisionnement interagissent avec les objectifs de décarbonisation; et
- comment le respect des règles en matière d'aides d'État peut être garanti lorsque les États membres conçoivent et mettent en œuvre des mécanismes de capacité.

Pour ce faire, la Commission s'est, dans un premier temps, penchée sur les raisons qui ont justifié l'introduction de mécanismes de capacité et sur les caractéristiques de leur conception. Elle a étudié un certain nombre de mécanismes existants, ainsi que plusieurs autres que les États membres prévoient d'instaurer. Elle a examiné ces mécanismes dans le contexte plus large du marché, en considérant en particulier la part croissante des énergies renouvelables.

Dans le présent rapport intermédiaire, la Commission présente les résultats préliminaires de son enquête et les conclusions provisoires découlant des informations recueillies. Elle souhaite recevoir des observations sur ces résultats et ces conclusions en vue d'alimenter le rapport final qui sera publié plus tard dans l'année.

Le présent rapport intermédiaire n'évalue pas si les mécanismes de capacité existants ou prévus dans les États membres respectent les règles de l'UE en matière d'aides d'État. Les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (LDAEE) comprennent des règles spécifiques pour l'appréciation des mécanismes de capacité. La Commission a déjà appliqué ces règles lors de l'examen de mécanismes de capacité notifiés par le Royaume-Uni et la France⁹. Comme elle l'a fait dans ces cas, la Commission appréciera la compatibilité des mécanismes de capacités avec les règles en matière d'aides d'État dans le contexte des procédures relative aux aides d'État.

4. Méthode

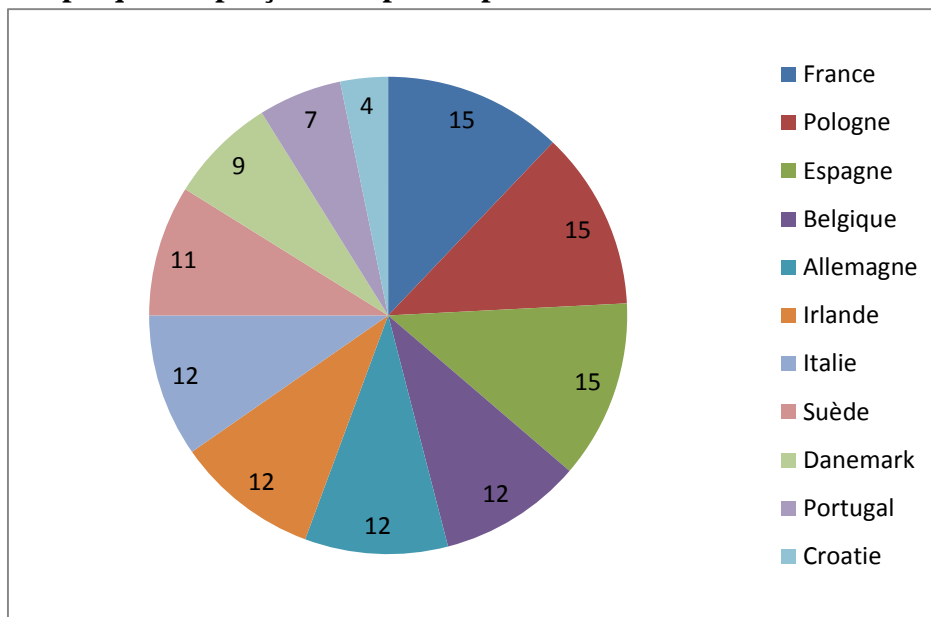
L'enquête couvre onze États membres (Allemagne, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, France, Irlande, Italie, Pologne, Portugal et Suède), que la Commission a sélectionnés sur la base de trois critères: i) l'existence d'un mécanisme de capacité ou de projets visant à

⁹ En ce qui concerne le marché britannique des capacités, voir la décision C(2014) 5083 final de la Commission du 23 juillet 2014 dans l'affaire SA.35980 (2014/N-2) – Royaume-Uni – Réforme du marché de l'électricité – Marché de capacités. La version publique de la décision est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253240/253240_1579271_165_2.pdf. La Commission a ouvert des procédures formelles d'examen concernant le mécanisme de capacité français à l'échelle nationale (SA.39621) et l'appel d'offres pour une centrale au gaz située en Bretagne (SA.40454) le 13 novembre 2015. Voir: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6077_fr.htm. La version publique de ces décisions est disponible, pour le mécanisme de capacité à l'échelle nationale, à l'adresse http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261326/261326_1711140_20_2.pdf, et pour l'appel d'offres concernant une centrale au gaz située en Bretagne, à l'adresse: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261325/261325_1711139_35_3.pdf.

introduire un tel mécanisme; ii) la nécessité de couvrir différents modèles de mécanismes de capacité existants ou prévus dans l'UE et iii) l'incidence probable du mécanisme de capacité existant ou prévu sur la concurrence et les échanges transfrontaliers.

Pour élaborer le présent rapport intermédiaire, la Commission a adressé des questionnaires détaillés à plus de 200 organismes publics, autorités de régulation de l'énergie, opérateurs de réseau et acteurs du marché exerçant des activités économiques dans les onze États membres couverts par l'enquête. Elle a reçu 124 réponses.

Graphique 1: aperçu des réponses par État membre



Source: Commission européenne

La Commission a aussi organisé, avec les États membres, trois ateliers portant sur des thèmes liés aux mécanismes de capacité, tels que les évaluations de l'adéquation des capacités, les caractéristiques de conception et la participation transfrontalière aux mécanismes de capacité¹⁰. Des réunions bilatérales se sont tenues avec des associations et des organismes européens, notamment l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), le Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (REGRT-E), l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et des associations de producteurs d'électricité, de consommateurs, d'exploitants d'infrastructures de stockage et d'opérateurs d'effacement. En outre, la Commission s'est aussi appuyée sur des sources d'information publiques, ainsi que sur la littérature spécialisée et les publications sur le sujet.

¹⁰ http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state_aid_to_secure_electricity_supply_en.html

5. Structure du document de travail des services de la Commission joint en annexe

Le document de travail des services de la Commission expose plus en détail les résultats de l'enquête en ce qui concerne la pratique actuelle des États membres lorsqu'ils envisagent, adoptent ou mettent en œuvre un mécanisme de capacité. Un certain nombre de conclusions provisoires sont établies sur la base de ces informations.

Les deux premiers chapitres du document définissent l'étendue de l'enquête et décrivent le contexte dans lequel la question des mécanismes de capacité s'est posée. Le chapitre 2 présente un aperçu de la situation sur le marché européen de l'électricité, en mettant l'accent sur les onze États membres couverts par l'enquête. Il explique pourquoi de nombreux États membres sont préoccupés par le maintien de la capacité de leur système électrique à répondre à la demande à tout moment et, dès lors, recourent ou envisagent de recourir à des mécanismes de capacité. Il évalue ensuite ce qui motive les investissements dans la capacité de production d'électricité et décrit les défaillances du marché et de la réglementation qui ont une incidence sur les décisions d'investissement sur le marché de l'électricité. Ce chapitre cite également un certain nombre de réformes du marché et de la réglementation susceptibles de contribuer à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et, ce faisant, de réduire ou d'éliminer le besoin de mécanismes de capacité. Enfin, il reconnaît qu'il existe des défaillances résiduelles du marché et de la réglementation qui pourraient persister encore longtemps.

Les chapitres suivants examinent l'aptitude des mécanismes de capacité à remédier à ces défaillances résiduelles. Le chapitre 3 divise les mécanismes de capacité en plusieurs types et, sur cette base, classe les mécanismes couverts par l'enquête en plusieurs catégories. Le chapitre 4 explique comment les États membres évaluent l'adéquation de leur capacité de production¹¹ et le rôle des normes de fiabilité¹² dans cette évaluation. Le chapitre 5 expose les caractéristiques de la conception des mécanismes de capacité couverts par l'enquête, en s'intéressant en particulier aux points suivants: qui peut participer au mécanisme, comment s'effectue la sélection et quels sont les droits et les obligations des participants. Sur la base des constatations faites, le chapitre 6 établit des conclusions provisoires concernant l'efficacité de chaque type de mécanisme de capacité pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité, ainsi que son incidence sur le marché.

¹¹ Par «adéquation des capacités de production», on entend un niveau de capacité de production jugé suffisant pour répondre aux niveaux de demande dans un État membre au cours d'une période donnée (déterminé sur la base d'un indicateur statistique classique).

¹² Dans le contexte de l'enquête sectorielle, on entend par «norme de fiabilité» un niveau d'adéquation des capacités jugé acceptable et sur lequel peuvent se fonder des interventions.

6. Résultats préliminaires et conclusions provisoires

6.1. Contexte dans lequel des préoccupations concernant l'adéquation des capacités apparaissent

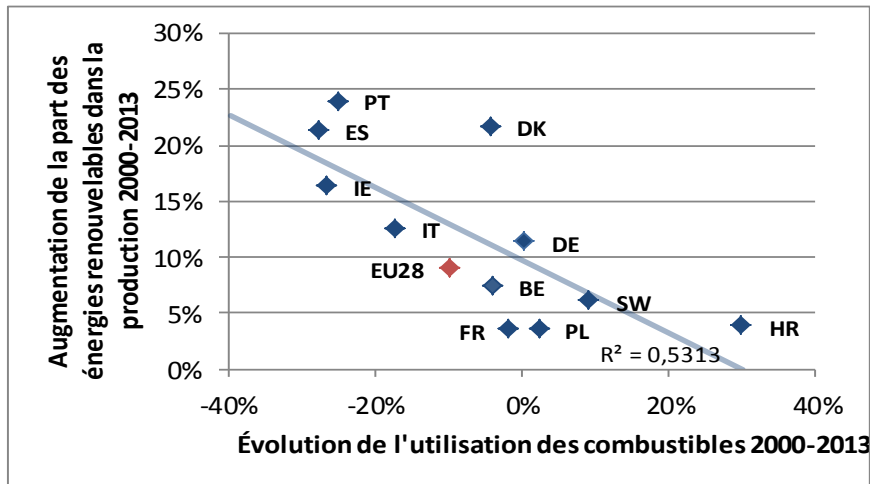
Les mécanismes de capacité ne sont pas une invention nouvelle. Entre 1990 et 2001, le marché de l'électricité en Angleterre et au Pays de Galles incluait une rémunération de capacité, qui était un élément distinct du prix de l'électricité. L'Irlande, l'Italie et l'Espagne versent des rémunérations de capacité aux producteurs d'électricité depuis de nombreuses années et, en Suède, des réserves stratégiques existent depuis 2003. Néanmoins, ces dernières années, un intérêt croissant pour les mécanismes de capacité a conduit à l'élaboration et à l'introduction de nombreux nouveaux régimes.

Ce regain d'intérêt des États membres pour ces mécanismes peut s'expliquer par l'évolution du secteur de l'électricité. Comme il est indiqué dans le chapitre 2 du document de travail des services de la Commission, la capacité de production dans l'UE a augmenté au cours de ces dernières années. Cette hausse est principalement due à la croissance de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables. Simultanément, la demande d'électricité a diminué. Ce recul est dû en partie à la crise économique que l'UE connaît depuis 2008 et en partie aux économies d'énergie résultant de mesures prises en faveur de l'efficacité énergétique.

L'augmentation de la capacité de production et la diminution de la demande ont abouti au creusement de l'écart entre le niveau de la demande en heures de pointe et la capacité de production, qui tend à devenir excédentaire. Cette évolution a entraîné à son tour une baisse des prix de gros de l'électricité depuis 2011. En Allemagne, par exemple, les prix de gros à horizon d'un an sont actuellement à leur niveau le plus bas depuis 14 ans.

L'exploitation de capacités de production à partir des nouvelles sources d'énergie renouvelables coûte généralement moins cher que celle de centrales conventionnelles au charbon ou au gaz. En conséquence, les centrales conventionnelles produisent moins qu'autrefois, en particulier sur les marchés où la part des énergies renouvelables est importante. La nature intermittente des sources d'électricité renouvelables crée une incertitude concernant la fréquence des flambées des prix qui aident les technologies conventionnelles à couvrir leurs charges d'investissement. Le graphique 2 montre une corrélation entre la part des énergies renouvelables sur le marché et la mesure dans laquelle la production d'électricité à partir de combustible fossile est utilisée: plus les énergies renouvelables sont présentes, plus les horaires de fonctionnement des centrales conventionnelles sont réduits.

Graphique 2: incidence des énergies renouvelables sur le taux d'utilisation des centrales électriques conventionnelles



Source: Commission européenne, sur la base de données d'Eurostat.

Si la situation actuelle sur les marchés européens de l'électricité se caractérise par un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement, même par rapport à d'autres régions du monde, de nombreux États membres craignent que cette évolution affecte l'adéquation de leur bouquet énergétique à l'avenir. De nombreuses centrales non rentables prévoient de se mettre en sommeil, voire de fermer. Ces dernières années, le problème s'est posé en particulier pour les centrales électriques au gaz, au fonctionnement flexible, qui sont, de manière générale, devenues plus coûteuses à exploiter que les centrales fonctionnant au charbon ou au lignite, qui sont moins flexibles. De plus, certains États membres, comme le Royaume-Uni, la Pologne ou la Croatie, ont un parc de centrales au charbon vieillissant et ils s'attendent à ce que nombre de ces centrales ferment au cours des prochaines années. La tendance à l'augmentation de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables constitue un problème économique pour le modèle commercial de nombreuses entreprises énergétiques établies de longue date et exploitant un parc de centrales fonctionnant aux combustibles fossiles. Si l'augmentation de la production d'énergie à partir de sources renouvelables est une évolution voulue, elle est problématique pour la sécurité de l'approvisionnement dès lors qu'elle aboutit à la fermeture de centrales électriques flexibles, ou à un manque d'incitations à investir dans de telles installations, qui sont encore nécessaires pour assurer le relais de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables intermittentes éoliennes et solaires.

Il existe également un décalage entre la localisation des installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et les centres de consommation. Un bon exemple en est l'Allemagne, où l'essentiel de l'énergie renouvelable est produite dans le nord, tandis que de la plupart des centrales conventionnelles et nucléaires susceptibles de fermer à court ou à moyen terme sont situées dans le sud, où se trouvent d'importants centres de demande. Le

développement du réseau ne suit pas le rythme de cette évolution de la structure de l'offre et de la demande. Plus grave encore, les prix de l'électricité n'envoient pas les bons signaux pour faire coïncider l'offre et la demande au niveau local, car l'Allemagne, l'Autriche et le Luxembourg constituent une zone de dépôt des offres unique, ce qui signifie que le prix de l'électricité sur le marché de gros est le même dans toute cette zone.

En principe, les marchés de gros de l'électricité (le «marché purement énergétique») devraient être capables d'envoyer les signaux de prix nécessaires pour déclencher les investissements utiles, pour autant que les prix de gros permettent de récupérer les coûts fixes. Dans la pratique, cette capacité fait actuellement débat, car les marchés de l'électricité sont aujourd'hui caractérisés par des incertitudes ainsi que par un certain nombre de défaillances, au niveau tant du marché que de la réglementation, qui influent sur les signaux de prix sur le marché de gros: notamment des plafonds tarifaires peu élevés (ce qui peut être considéré comme un instrument permettant de prévenir les abus de pouvoir sur le marché, mais peut aussi limiter la capacité des prix de l'électricité à augmenter et à refléter la pénurie et la valeur que les consommateurs attachent à la fiabilité), des régimes de soutien des énergies renouvelables qui faussent les signaux de prix, des périodes de pénurie imprévisibles, l'absence de marchés à court terme qui permettent une large participation et l'absence de participation active des opérateurs d'effacement.

Dans ce contexte, les États membres peuvent choisir de mettre en œuvre des mécanismes de capacité plutôt que de s'attaquer aux défaillances liées à l'organisation du marché. Il est essentiel que les États membres améliorent le fonctionnement de leurs marchés autant qu'ils le peuvent et qu'ils s'attaquent aux causes sous-jacentes de leurs inquiétudes quant à l'adéquation des capacités de production. Cela nécessitera probablement des États membres qu'ils veillent à l'émission de signaux de prix appropriés (en particulier en périodes de pénurie), car ce sont ces prix qui encouragent l'effacement de consommation, les capacités de production flexibles et les importations et exportations au sein du marché intérieur de l'électricité.

Certaines défaillances résiduelles du marché et de la réglementation sont toutefois difficiles à corriger ou nécessitent du temps pour être correctement traitées. À titre d'exemple, la participation du côté de la demande nécessite que les consommateurs disposent de l'équipement approprié (compteurs intelligents), d'informations en temps réel et de contrats qui leur permettent de réagir aux hausses de prix et d'adapter leur consommation d'électricité en conséquence. En outre, les marchés à court terme liquides et concurrentiels qui peuvent contribuer davantage à la sécurité de l'approvisionnement ne seront pas mis en place en Europe du jour au lendemain. Enfin, des années peuvent s'écouler avant que ne soient construites les lignes de transport nécessaires pour éliminer les contraintes du réseau.

Pour ces raisons, de nombreux États membres ont introduit ou prévoient d'introduire des mécanismes de capacité. Ces mécanismes modifient fondamentalement les marchés de

l'électricité, car les producteurs et les autres fournisseurs de capacité ne sont plus rémunérés uniquement pour l'électricité qu'ils produisent, mais également pour leur disponibilité.

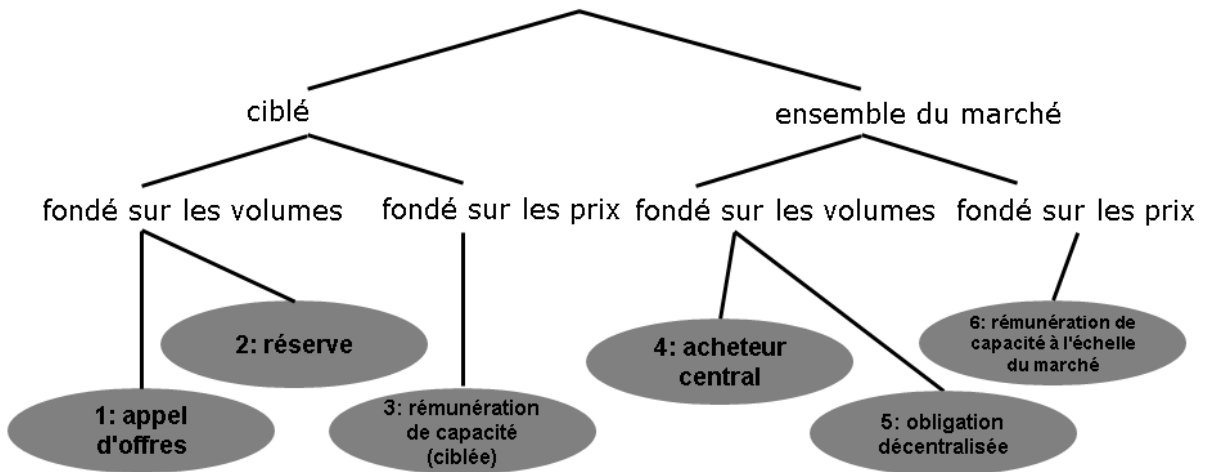
Les mécanismes de capacité peuvent poser un certain nombre de problèmes de concurrence. L'existence de mécanismes disparates dans l'ensemble de l'UE risque de perturber les échanges transfrontaliers et de fausser les signaux d'investissement au bénéfice des pays aux mécanismes de capacité les plus «généreux». Les objectifs d'adéquation des capacités fixés au niveau national risquent d'aboutir à la passation de marchés de capacité superflus si les importations ne sont pas pleinement prises en compte. Les mécanismes de capacité peuvent renforcer un pouvoir de marché si, par exemple, ils ne permettent à des fournisseurs nouveaux ou différents de pénétrer sur le marché. Les mécanismes de capacité sont aussi susceptibles de conduire à une surcompensation en faveur des fournisseurs de capacité (souvent au bénéfice des opérateurs historiques) s'ils sont mal conçus et non concurrentiels. Tous ces éléments peuvent perturber le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et alourdir les coûts de l'énergie pour les consommateurs.

6.2. Mécanismes de capacité présents dans les onze États membres

Les États membres sur lesquels porte l'enquête appliquent un vaste éventail de mécanismes de capacité. Le document de travail des services de la Commission annexé au présent rapport intermédiaire les classe en six catégories: i) les appels d'offres pour la fourniture de nouvelles capacités; ii) les réserves stratégiques; iii) la rémunération de capacité ciblée; iv) les modèles d'acheteur centralisé; v) les obligations décentralisées; et vi) la rémunération de capacité à l'échelle du marché¹³. Ces types de mécanismes de capacité peuvent être groupés en deux grandes catégories: les mécanismes ciblés, prévoyant des paiements uniquement en faveur de certaines catégories de fournisseurs de capacité, et les mécanismes à l'échelle du marché, qui sont en principe ouverts à la participation de toutes les catégories de fournisseurs de capacité. Dans ces deux catégories, il est possible de distinguer les mécanismes fondés sur les volumes des mécanismes fondés sur les prix.

¹³ Voir le chapitre 3.1 du document de travail des services de la Commission pour une explication détaillée de la classification.

Graphique 3: classification des mécanismes de capacité



Source: Commission européenne

Au total, l'enquête a permis de recenser 28 mécanismes de capacité existants ou prévus dans les 11 États membres (voir Table 1). Le mécanisme de capacité le plus courant est la réserve stratégique. Les réserves stratégiques comprennent les centrales électriques et les autres capacités qui ne participent pas au marché de gros, mais sont tenues à l'écart, pour être appelées uniquement par l'opérateur de réseau dans les situations d'urgence.

Les régimes dits d'«interruptibilité», dans lesquels les opérateurs de réseau peuvent demander aux clients industriels de réduire leur demande en période de pénurie, sont inclus dans cette définition puisqu'ils fournissent aussi une capacité qui n'est activée qu'à la demande de l'opérateur de réseau. Des réserves stratégiques existent dans huit États membres, l'Allemagne et la Pologne disposant à la fois d'un régime d'interruptibilité et d'une autre forme de réserve stratégique. C'est l'Espagne qui compte actuellement le plus grand nombre de mécanismes de capacité (quatre).

Tableau 1: mécanismes de capacité dans l'enquête sectorielle

| Appel d'offres pour nouvelle capacité | Réserve stratégique | Rémunération de capacité ciblée |
|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| Belgique ** | Belgique | Italie |
| France | Danemark ** | Pologne |
| Irlande ** | Allemagne *** | Portugal *** |
| | Pologne | Espagne *** |
| | Suède | |
| | Allemagne (régime d'interruptibilité) | |
| | Irlande (régime d'interruptibilité) | |
| | Italie (régime d'interruptibilité) *** | |
| | Pologne (régime d'interruptibilité) | |
| | Portugal (régime d'interruptibilité) | |
| | Espagne (régime d'interruptibilité) | |
| Acheteur central | Obligation décentralisée | Rémunération cap. marché |
| Irlande * | France * | Irlande |
| Italie * | | |

* Mécanisme prévu (ou en cours de mise en œuvre)
** Mécanisme passé (ou jamais mis en œuvre)
*** Plusieurs mécanismes de capacité du même type

Source: Commission européenne, sur la base des réponses à l'enquête sectorielle

6.3. Évaluation de l'adéquation des capacités et normes de fiabilité

L'enquête sectorielle a montré qu'une nette majorité des pouvoirs publics s'attendaient à des problèmes de fiabilité à l'avenir, même si aujourd'hui, de tels problèmes ne se produisent que très rarement.

Pour déterminer si ces problèmes requièrent l'introduction d'un mécanisme de capacité, les États membres doivent d'abord procéder à une évaluation de la situation en matière d'adéquation des capacités. L'enquête démontre que les États membres procèdent à de telles évaluations avec un degré de sophistication croissant. Les méthodes sont toutefois rarement comparables entre les États membres. Elles varient fortement, notamment lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut prendre en compte la production d'autres pays, mais aussi en ce qui concerne les scénarios et les hypothèses sous-jacentes. Cela renforce l'accent national de la plupart des mécanismes et empêche d'avoir une vision commune de la situation de l'adéquation des capacités, ce qui pointe la nécessité potentielle d'une action (commune) au niveau régional ou de l'UE.

Pour déterminer le niveau souhaité de sécurité de l'approvisionnement, les États membres peuvent définir des «normes de fiabilité» qui leur permettent de trouver un équilibre entre les avantages et les coûts de la fiabilité. Toutefois, l'enquête a montré que les pratiques en matière de définition des normes de fiabilité sont très diverses. Tous les États membres ne définissent pas de normes de fiabilité. Sans ces dernières, il n'existe pas de point de référence

objectif permettant de mesurer si un mécanisme de capacité est nécessaire. Les résultats intermédiaires laissent de plus à penser que même lorsqu'une norme de fiabilité existe, elle est rarement basée sur la volonté réelle des consommateurs de tolérer des coupures de courant («valeur de la charge perdue»). Peu d'éléments suggèrent également que les États membres qui disposent d'un mécanisme de capacité lient adéquatement le volume de capacité dont ils ont besoin au niveau souhaité de fiabilité tel qu'exprimé dans leur norme de fiabilité.

L'absence de méthodes communes pour définir l'adéquation de la production ainsi que de normes de fiabilité rend difficiles l'évaluation de la nécessité des mécanismes de capacité existants et prévus ainsi que la coordination transfrontalière, étant donné que les États membres ont une perception différente du problème réel. Cela rend à son tour plus complexe l'évaluation de la possibilité que des interconnexions puissent répondre aux besoins de capacité déterminés. En outre, la contribution des énergies renouvelables et de l'effacement de consommation à l'adéquation du système n'est pas toujours correctement prise en compte.

Il semble dès lors qu'il faille fortement privilégier un meilleur alignement des méthodes utilisées pour définir l'adéquation de la production et les normes de fiabilité. Cela devrait être un élément essentiel dans l'initiative à venir de la Commission concernant l'organisation du marché¹⁴. À mesure que les méthodes régionales et à l'échelle de l'UE arrivent à maturité et deviennent plus fiables, elles devraient également être de plus en plus utilisées pour évaluer la nécessité d'introduire des mécanismes de capacité, notamment au regard des règles de l'UE relatives aux aides d'État.

6.4. Caractéristiques de la conception des mécanismes de capacité

Une fois que les États membres ont évalué la situation en matière d'adéquation de la production et conclu qu'il était nécessaire de soutenir la capacité de production, ils disposent de plusieurs choix pour ce qui est de la conception d'un mécanisme de capacité adapté pour remédier au problème constaté. Le document de travail des services de la Commission classe les choix de conception les plus importants en trois catégories:

- a) *admissibilité*: qui peut participer au mécanisme de capacité? Le mécanisme est-il ouvert à différents types de fournisseurs de capacité, aux nouvelles capacités, à l'effacement de consommation, au stockage de l'électricité et/ou aux fournisseurs de capacité situés dans d'autres États membres?
- b) *allocation*: comment fonctionne le processus de sélection des fournisseurs de capacité et comment est déterminé le niveau de rémunération de la capacité?

¹⁴ COM(2015) 340.

c) *conception des produits*: quelles sont les obligations qui incombent aux fournisseurs de capacité soutenus par le mécanisme et que se passe-t-il s'ils ne les respectent pas?

6.4.1. Admissibilité

Des critères d'admissibilité bien conçus sont importants pour garantir une sélection optimale des fournisseurs de capacité afin de résoudre le problème constaté en matière de sécurité de l'approvisionnement. Toutefois, les constatations préliminaires montrent que la plupart des mécanismes de capacité ne sont ouverts qu'à un nombre limité de fournisseurs de capacité. Il arrive que certains fournisseurs de capacité soient explicitement exclus de la participation ou que le groupe de participants potentiels soit explicitement limité à certains fournisseurs. Dans d'autres cas, les États membres fixent des exigences qui ont le même effet, réduisant implicitement le type ou le nombre de fournisseurs de capacité admissibles. Parmi les exemples que l'on peut citer figurent les exigences de taille, les normes environnementales, les exigences de performance technique, les exigences de disponibilité (réduction de charge), le délai d'exécution du mécanisme, à savoir le temps entre l'octroi du marché de capacité et le début de l'obligation de disponibilité, et la durée du contrat offerte aux fournisseurs de capacité. Dans un grand nombre de mécanismes de capacité, le délai d'exécution est inférieur à une année, ce qui rend difficile pour les fournisseurs de capacité de développer des offres de capacité requérant une plus longue planification et un plus long délai de mise en œuvre, en particulier pour construire de nouvelles centrales. Des délais d'exécution courts tendent dès lors implicitement à exclure les nouvelles capacités de production et, dans une moindre mesure, les nouveaux opérateurs d'effacement.

L'enquête sectorielle a porté spécifiquement sur les conditions d'admissibilité de différents types de technologies de production, d'opérateurs d'effacement, de fournisseurs de stockage et de capacités nouvelles et existantes. Les exigences d'admissibilité en matière d'implantation ont également été analysées. Une grande majorité des mécanismes de capacité existants et prévus excluent certaines technologies de production. Si pratiquement tous les États membres soutiennent l'effacement de consommation au moyen d'une certaine forme de rémunération de capacité, les conditions ne sont pas toujours les mêmes que pour les autres fournisseurs de capacité.

En ce qui concerne l'inclusion des capacités nouvelles et existantes, l'enquête sectorielle a montré que souvent, les États membres cherchaient soit exclusivement à attirer les nouvelles capacités soit à éviter la fermeture d'une capacité existante, plutôt que les deux. Les mécanismes de capacité couverts par l'enquête sont en général ouverts à la capacité, quelle que soit leur implantation dans l'État membre, bien que des règles distinctes s'appliquent souvent aux îles.

L'enquête sectorielle a montré que des mécanismes sélectifs pouvaient conduire à l'établissement de mécanismes supplémentaires pour compenser les sources de capacité

initialement non utilisées. Un bon exemple de cet «effet boule de neige» est le paysage fragmenté des mécanismes de rémunération de capacité en Espagne. En 1997, les centrales espagnoles ont commencé à percevoir une rémunération de capacité ciblée. Cela n'a toutefois pas été suffisant pour résoudre les problèmes d'adéquation de la production, étant donné que le régime a été complété en 2007 par un régime d'interruptibilité et plus tard, en 2010, par un régime d'appel prioritaire pour les sources indigènes (charbon).

L'enquête a également montré que des mécanismes de capacité trop sélectifs risquaient de surcompenser leurs participants en raison d'une pression concurrentielle plus faible lorsque la participation au processus d'allocation est limitée. Les fournisseurs de capacité sont donc incités à soumettre une offre supérieure au financement dont elles ont réellement besoin pour fournir le service de disponibilité. Cela est illustré par les résultats des enchères de capacité britanniques, qui montrent que l'exclusion, des enchères, d'un type de fournisseur de capacité admissible se serait traduite par un prix de capacité plus élevé.

Dans le même temps, l'enquête sectorielle a montré une tendance croissante à recourir à des mécanismes ouverts à un groupe plus large de fournisseurs de capacité potentiels. En 2014, le Royaume-Uni, par exemple, a introduit un mécanisme d'acheteur centralisé étendu à l'ensemble du marché britannique et en 2015, la France a proposé un mécanisme de capacité décentralisé à l'échelle du marché. La participation de différents fournisseurs de capacité aidera vraisemblablement à éviter les surcompensations et à prévenir les distorsions entre les différents fournisseurs de capacité au sein d'un État membre et dans le cadre d'échanges transfrontaliers.

6.4.2. Participation transfrontalière aux mécanismes de capacité

L'enquête a révélé que même si certains pays tiennent compte de la contribution des importations en provenance d'autres pays à leur sécurité dans des situations de tension, très peu d'États membres parmi les onze couverts par l'enquête permettent à des fournisseurs de capacité d'autres États membres (capacité étrangère) de participer à leurs mécanismes de capacité. La situation évolue toutefois, étant donné qu'un nombre croissant d'États membres œuvrent à autoriser une telle participation. Par exemple, le Royaume-Uni a inclus des interconnexions (lignes de transmission transfrontalières) dans les enchères de capacité 2015 et la France et l'Irlande élaborent des plans pour permettre la participation transfrontalière à leurs mécanismes. Le développement de la participation transfrontalière s'inscrit également dans l'objectif visé par l'union de l'énergie consistant à garantir un marché de l'énergie pleinement opérationnel et interconnecté.

La prise en compte des importations dans l'exploitation des mécanismes de capacité est essentielle car elle permet d'éviter la sur-passation de marchés de capacité qui aurait lieu si chaque État membre utilisait un mécanisme de capacité pour garantir son autosuffisance. La possibilité pour la capacité étrangère de participer à un mécanisme de capacité permet

également d'éliminer les distorsions de signaux d'investissement qui privilégieraient les pays dotés de mécanismes de capacité plus généreux et bénéficieraient aux opérateurs historiques. Cela encourage également la poursuite des investissements dans les interconnexions.

L'inclusion de la capacité étrangère dans les mécanismes de capacité pose des difficultés d'ordre technique. Un groupe de travail rassemblant les États membres s'est réuni en juin 2015 pour examiner la question de la participation transfrontalière aux mécanismes de capacité. Le résultat de cette réunion est joint en annexe 2 du document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport sur l'enquête sectorielle sous la forme d'un document destiné à stimuler les échanges de vues sur ce point. Le contenu de l'annexe ne constitue pas une position officielle de la Commission et n'est pas le résultat de la présente enquête sectorielle, mais les répondants à la consultation publique peuvent formuler des observations à son sujet.

6.4.3. Processus d'allocation

Bien conçu, un processus d'allocation sélectionne l'option présentant le meilleur rapport coût-efficacité parmi les fournisseurs de capacité admissibles et fixe un prix de capacité permettant d'éviter toute surcompensation. L'enquête a permis de recenser un large éventail d'approches de l'allocation. La différence la plus marquée concerne les processus d'allocation administrative et concurrentielle. Dans un processus d'allocation administrative, tous les fournisseurs de capacité admissibles sont sélectionnés sans mise en concurrence et la rémunération de la capacité est fixée à l'avance par les autorités de l'État membre ou négociée bilatéralement entre l'État membre et le fournisseur de capacité. À l'inverse, dans un processus d'allocation concurrentielle, les fournisseurs de capacité admissibles participent à une procédure d'appel d'offres et la rémunération de la capacité est le résultat de cette procédure. Les procédures administratives et concurrentielles sont tout aussi courantes dans les 11 États membres couverts par l'enquête, mais les procédures de mise en concurrence sont de plus en plus présentes dans les mécanismes introduits ces dernières années. Le Royaume-Uni organise des enchères de capacité depuis 2014. La France est en train de mettre en place un marché pour l'échange de certificats de capacité. L'Irlande et l'Italie commencent à abandonner la procédure d'allocation administrative et prévoient d'allouer les produits de capacité au moyen d'enchères.

L'enquête sectorielle a démontré que les procédures d'allocation administrative étaient peu susceptibles de révéler la véritable valeur de capacité et dès lors de présenter un bon rapport coût-efficacité. En Espagne, par exemple, le prix d'un service d'interruptibilité a été pratiquement réduit de moitié après l'introduction d'enchères concurrentielles. À l'inverse, les procédures d'allocation concurrentielle sont en principe plus révélatrices de la valeur de capacité réelle, mais l'expérience montre que cela ne vaut que si la procédure d'allocation et la structure du marché sont conçues de manière à rendre possible une véritable concurrence. Une procédure d'allocation qui ne révèle pas la valeur de capacité réelle n'enverra

vraisemblablement pas non plus les signaux d'investissement appropriés. Si la rémunération de capacité est trop élevée, le mécanisme de capacité maintient une capacité non nécessaire sur le marché, voire offre une nouvelle capacité dans des situations de surcapacité. À l'inverse, si la rémunération est trop faible, les centrales existantes quitteront le marché ou aucun investissement ne se fera dans une nouvelle capacité.

La conception de la procédure d'allocation dans un mécanisme de capacité peut également affecter la concurrence sur le marché de l'électricité. Par exemple, l'enquête a montré que dans des marchés concentrés, des mécanismes de capacité décentralisés (à savoir où les fournisseurs individuels sont chargés d'estimer et de fournir la capacité requise), tels que le mécanisme mis en place en France, pouvaient agir comme barrière à l'entrée sur le marché. Cela est dû au fait que les nouveaux entrants sont moins en mesure d'estimer leurs besoins de capacité futurs que les entreprises établies dotées d'une clientèle large et stable.

6.4.4. Produit de capacité

Tous les mécanismes de capacité comprennent certaines obligations que doivent remplir les fournisseurs de capacité en échange d'une rémunération. Ces obligations vont d'une obligation relativement élémentaire de construction et d'exploitation d'une centrale à des obligations plus complexes (par exemple, des options de fiabilité requérant des restitutions financières lorsque le prix convenu est inférieur à un prix de référence), en passant par des obligations liées au respect d'instructions de l'opérateur de réseau (par exemple la mise sous tension et la production d'électricité).

Il existe également de nombreuses réponses différentes à la question de savoir ce qui est prévu quand les fournisseurs de capacité ne remplissent pas leurs obligations (sanctions). Certains mécanismes excluent simplement les fournisseurs de capacité de toute rémunération future, mais la plupart leur demandent de rembourser les montants perçus ou de verser une amende complémentaire.

L'enquête a montré que lorsque les obligations sont limitées et que les sanctions pour non-respect de ces obligations sont faibles, les centrales sont insuffisamment encouragées à être fiables. Elle a également révélé une tension entre un régime de sanction efficace dans un mécanisme de capacité et des effets indésirables sur le fonctionnement du marché. Les législateurs pourraient envisager des sanctions dans le mécanisme de capacité pour remplacer les prix liés à la pénurie d'électricité. Les deux fournissent des signaux pour la réduction de la production ou de la demande dans des situations de pénurie. Toutefois, seuls les prix de l'électricité - et non les sanctions dans les mécanismes de capacité - fournissent un signal pour les importations dans le marché intérieur. En conséquence, les États membres devraient veiller à garantir que les signaux liés aux prix de l'électricité ne sont pas remplacés par des mécanismes de stabilité.

Une autre constatation est que les mécanismes incluant un effacement de consommation comprennent généralement des obligations pour les opérateurs d'effacement qui sont différentes de celles applicables aux producteurs. Certaines différences en matière d'obligations et de sanctions entre la production et l'effacement de consommation peuvent se justifier, au moins à court terme, pour permettre le développement de l'effacement de consommation.

6.5. Conclusions provisoires de l'évaluation des différents types de mécanismes de capacité

Sur la base des constatations ci-dessus, la Commission tire les conclusions provisoires suivantes sur l'aptitude des mécanismes de capacité à assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité et sur la manière dont les mécanismes de capacité influencent le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie de l'UE.

- Une détermination harmonisée et plus transparente des niveaux d'adéquation de la production et des normes de fiabilité contribuerait à objectiver la nécessité de différents niveaux d'intervention et à améliorer la comparabilité transfrontalière.
- Les six différents types de mécanismes de capacité (voir la classification ci-dessus) ne sont pas tous aussi appropriés pour résoudre les problèmes de capacité. Le choix optimal dépend de la nature du problème d'adéquation de la production qu'ils visent à résoudre (local ou à l'échelle du marché; à long terme ou transitoire) et de la structure du marché de l'électricité de l'État membre (degré de concentration).
- Parmi les six types de mécanismes de capacité, deux (les mécanismes fondés sur les prix offrant des rémunérations de capacité ciblées ou à l'échelle du marché) risquent de surcompenser les fournisseurs de capacité car ils reposent sur une tarification administrative plutôt que sur des procédures d'allocation concurrentielle.
- Le risque de surcompensation est plus faible pour les quatre autres types de mécanismes de capacité, qui peuvent remédier à des problèmes spécifiques d'adéquation de la production. Le choix du modèle le plus adapté dépend du problème d'adéquation précis à résoudre:
 - les appels d'offres pour les nouvelles capacités et les réserves stratégiques peuvent se révéler appropriés pour résoudre un problème de capacité transitoire. Un appel d'offres permet un nouvel investissement, tandis qu'une réserve stratégique est généralement utilisée pour prévenir la fermeture de centrales existantes. Aucun de ces deux modèles ne permet de résoudre les défaillances sous-jacentes du marché, mais ils peuvent tous deux combler un déficit de capacité dans l'attente de réformes du marché

destinées à permettre au marché de l'électricité de fournir des incitations suffisantes à l'investissement, ou de l'introduction d'un mécanisme de capacité à plus long terme plus approprié. Ces modèles devraient dès lors être accompagnés d'un plan crédible pour l'avenir;

- les mécanismes d'acheteur centralisé et les mécanismes d'obligations décentralisées pourraient se révéler des options appropriées pour résoudre un problème d'adéquation à plus long terme et plus général, en fonction du niveau de concurrence sur le marché sous-jacent. Ces deux types de mécanismes de capacité sont mieux à même d'attirer de nouvelles capacités et de permettre une concurrence directe entre la production et l'effacement de consommation, créant ainsi une plus forte concurrence pour la rémunération de capacité et révélant la valeur économique réelle de la capacité.
- Dans tous les cas, les mécanismes de capacité doivent être conçus avec soin, en portant une attention toute particulière aux règles transparentes et ouvertes de participation et à un produit de capacité qui n'entrave pas le fonctionnement du marché de l'électricité. En particulier, les prix de l'électricité devraient continuer à fournir un signal de pénurie, de sorte que l'électricité soit importée d'autres États membres en temps opportun.

Ces conclusions provisoires se concentrent principalement sur l'aptitude de différents mécanismes de capacité à résoudre les problèmes de sécurité de l'approvisionnement en électricité en présentant le meilleur rapport coût-efficacité et en générant le moins de distorsions sur le marché. Les mécanismes de capacité peuvent toutefois affecter la combinaison de modes de production et donc interagir avec les instruments visant à favoriser la décarbonisation. Comme reconnu dans les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie¹⁵, les mécanismes de capacité devraient, dans leur conception, tenir compte de ces effets pour contribuer à la cohérence globale de la politique énergétique de l'UE sur les marchés de l'électricité.

Dans le cadre de la consultation publique, la Commission invite les intéressés à formuler des observations sur les présentes conclusions provisoires. Elle tirera des conclusions plus définitives dans son rapport final, qui éclairera davantage les États membres et les acteurs du

¹⁵ Voir le point 233 e) des lignes directrices: «Les mesures d'aide devraient: [...] accorder la préférence aux producteurs émettant peu de carbone, à paramètres techniques et économiques équivalents» et leur point 220: «Les aides en faveur de l'adéquation des capacités de production peuvent aller à l'encontre de l'objectif d'élimination progressive des subventions préjudiciables à l'environnement, notamment pour les combustibles fossiles. Partant, les États membres devraient avant tout envisager d'autres manières de parvenir à l'adéquation des capacités de production qui ne portent pas atteinte à l'objectif d'élimination progressive des subventions préjudiciables à l'environnement ou à l'économie, par exemple, en facilitant la gestion de la demande et en augmentant les capacités d'interconnexion.»

marché sur la manière dont elle appliquera les règles de l'UE relatives aux aides d'État lorsqu'elle évaluera les mécanismes de capacité à l'avenir.

7. Prochaines étapes

Au moyen du présent rapport intermédiaire et du document de travail de ses services qui y est annexé, la Commission présente au secteur et aux États membres ses constatations préliminaires et ses conclusions provisoires sur l'enquête sectorielle à des fins de consultation. Elle entend nouer un dialogue nourri avec les parties prenantes dans les mois à venir en vue de présenter un rapport final plus tard cette année. La Commission se fondera sur ce rapport final pour apprécier les mécanismes de capacité notifiés aux fins du contrôle des aides d'État et pour élaborer des propositions législatives sur une nouvelle organisation du marché de l'électricité.