

AVIS

Avis de la Direction générale de l'Energie du SPF Economie sur la proposition (C)2274 du régulateur relative au scénario de référence à utiliser pour l'enchère Y-4 pour la période de livraison 2026-2027

03 Septembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1. Base légale.....	3
1.1. Loi Electricité.....	3
1.2. Arrêté royal du 28 avril 2021	4
2. Recommandation du gestionnaire du réseau (Elia)	4
3. Proposition de la commission (CREG).....	5
4. Avis de la DG Energie du SPF Economie	5
5. Conclusions et recommandations.....	7

INTRODUCTION

Par le présent document, la DG Energie du SPF Economie formule, conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 28 avril 2021¹, un avis sur la proposition (C)2274 du régulateur relative au scénario de référence à utiliser pour l'enchère CRM Y-4 pour la période de livraison 2026-2027.

La proposition du régulateur a été communiquée à la DG Energie du SPF Economie le 26 août 2021. La remise tardive de cette proposition² n'a pas permis à la DG Energie de formuler un avis aussi détaillé et quantifié que souhaité.

Pour formuler son avis, la DG Energie du SPF Economie a pris connaissance des recommandations du gestionnaire du réseau de transport (Elia), de la proposition de la commission (CREG) et de l'ensemble des réactions que les différents stakeholders ont pu exprimer lors de la consultation publique et/ou de la Task Force CRM du 29 juin 2021 dédiées à ce sujet.

Le présent avis est rédigé par la DG Energie du SPF Economie en sa qualité d'autorité responsable de la sécurité d'approvisionnement en électricité sur le territoire belge. La DG Energie du SPF Economie souligne que le présent avis est formulé sur base des informations connues à ce jour.

Le chapitre 1 présente la base légale dans laquelle s'inscrit cet avis, le chapitre 2 résume la recommandation d'Elia, le chapitre 3 résume la proposition de la CREG, le chapitre 4 présente l'avis de la DG Energie du SPF Economie et le chapitre 5 conclut.

1. Base légale

1.1. Loi Electricité

Le 22 avril 2019, la loi modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité portant sur la mise en place d'un mécanisme de rémunération de capacité a été adoptée³. La loi fixe entre autres le fonctionnement général du mécanisme, le processus à suivre annuellement et la distribution des rôles et responsabilités. Elle stipule également que les méthodologies et modalités du mécanisme doivent être élaborées dans une série d'arrêtés royaux, dans les règles de marché et dans les contrats. Cette loi a été modifiée par la loi du 15 mars 2021 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et modifiant la loi du 22 avril 2019 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité portant la mise en place d'un mécanisme de rémunération de capacité.

L'article 7undecies § 1^{er} prévoit qu' : « *un mécanisme de rémunération de capacité est instauré. Le mécanisme de rémunération de capacité fonctionne par le biais de mises aux enchères récurrentes en vue de l'octroi de la rémunération de capacité. Le mécanisme de rémunération de capacité est conçu de façon à rendre le mécanisme le moins coûteux possible* ».

La décision finale de donner une instruction pour le lancement des enchères est fixée par l'article 7undecies §6 et appartient au Ministre : « *Au plus tard le 31 mars de chaque année, sur la base des propositions et avis visés aux paragraphes 3, 4 et 5, afin d'assurer le niveau de sécurité d'approvisionnement requis conformément au paragraphe 7, après concertation en Conseil des ministres, le ministre donne instruction au gestionnaire du réseau d'organiser les mises aux enchères pour les périodes de fourniture de capacité considérées, fixe les paramètres nécessaires à leur organisation, fixe le volume maximal de capacité qui peut être contracté auprès de tous les détenteurs de capacité non prouvée dans le cadre de la mise aux enchères concernée, et détermine le volume minimal à réserver pour la mise aux enchères organisée un an avant la période de fourniture de capacité. Ce volume minimal à réserver est au moins égal à la capacité nécessaire, en moyenne, pour couvrir la capacité de pointe totale pendant moins de 200 heures de fonctionnement par an. »*

¹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2021/04/28/2021041351/justel>

² Transmission tardive de la proposition du régulateur mais toutefois bien conforme au calendrier légal

³ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2019042221&table_name=loi

1.2. Arrêté royal du 28 avril 2021

En application des l'article 7 undecies de la loi Electricité, l'arrêté royal du 28 avril 2021 fixant les paramètres avec lesquels le volume de la capacité à prévoir est déterminé, y compris leurs méthodes de calcul, et les autres paramètres nécessaires pour l'organisation des mises aux enchères, ainsi que la méthode pour et les conditions à l'octroi d'une dérogation individuelle à l'application du ou des plafond(s) de prix intermédiaire(s) dans le cadre du mécanisme de rémunération de capacité, a été adopté.

En ce qui concerne le scénario de référence, l'article 3 de l'arrêté royal prévoit que:

§ 1er. Le gestionnaire de réseau effectue, en collaboration avec la Direction générale de l'Energie et en concertation avec la commission, une sélection d'un ou de plusieurs scénarios et sensibilités selon les étapes décrites à l'article 4, §§ 2 à 4 inclus.

§ 2. A partir de l'évaluation européenne, visée à l'article 23 du Règlement (UE) 2019/943, et / ou de l'évaluation nationale visée à l'article 24 du Règlement (UE) 2019/943, les plus récemment disponibles au moment de la sélection, un ou plusieurs scénarios et sensibilités sont sélectionnés. Cette sélection comprend au moins le scénario de référence central européen visé à l'article 23, 1er alinéa, 5, b) du Règlement (UE) 2019/943. Tant que lesdites évaluations ne sont pas encore disponibles, une sélection est effectuée à partir d'autres études disponibles.

§ 3. Les données et hypothèses à partir desquelles lesdits scénarios et sensibilités ont été établis, sont mises à jour sur la base des informations pertinentes les plus récentes.

§ 4. En outre, d'autres sensibilités qui peuvent avoir un impact sur la sécurité d'approvisionnement de la Belgique, peuvent être définies, y inclus des événements en dehors de la zone de réglage belge.

§ 5. Les scénarios et sensibilités sélectionnés, en ce compris les données et hypothèses à partir desquelles ils ont été établis, sont soumis à une consultation publique telle que visée à l'article 5.

§ 6. Sur la base du rapport de consultation, et en particulier des informations ayant trait à l'article 5, § 2, 1° et 2°, la commission rédige une proposition pour le Ministre de l'ensemble des données et hypothèses à retenir, qui constituent ensemble une proposition de scénario de référence. La Direction générale de l'Energie formule un avis sur cette proposition.

§ 7. Compte tenu de la proposition de la commission, des recommandations du gestionnaire du réseau et de l'avis de la Direction générale de l'Energie, le Ministre décide, par arrêté délibéré en Conseil des ministres depuis la décision prise en 2021, au plus tard le 15 septembre de l'année précédant les enchères, de l'ensemble des données et des hypothèses qui doit être sélectionné comme scénario de référence. Le Ministre peut déroger à la proposition de la commission moyennant motivation adéquate.

2. Recommandation du gestionnaire du réseau (Elia)

Conformément à l'arrêté royal du 28 avril 2021, Elia a lancé une consultation publique, du 20 mai au 20 juin 2021, portant sur les scénarios, sensibilités et données pour le calcul des paramètres de l'enchère Y-4 pour la période de livraison 2026-2027. La consultation publique portait sur un document Excel, reprenant toutes les données et hypothèses requises par l'Arrêté Royal et sur une note explicative⁴. Préalablement à cette période de consultation, une TaskForce CRM avait été organisée par Elia le 6 mai 2021⁵ afin de présenter le planning et les grandes lignes de la consultation.

Le 29 juin 2021, Elia a présenté les résultats de la consultation publique. Au total, une réponse confidentielle et trois réponses non confidentielles ont été soumises par les différents stakeholders. En juillet 2021, Elia a publié son rapport de consultation sur son site.

Le 20 juillet 2021, la CREG a reçu la recommandation d'Elia sur le scénario de référence.

⁴ <https://www.elia.be/fr/consultations-publiques/20210520-public-consultation-on-the-scenarios-sensitivities-and-data-for-the-crm-parameter>

⁵ <https://www.elia.be/fr/users-group/crm-implementation/20210506-tf-crm-26>

La recommandation d'Elia consiste à :

- prendre comme point de départ la base de données utilisée dans la dernière étude d'adéquation européenne publiée par ENTSO-E, à savoir l'étude MAF 2020 ;
- de considérer les données belges mises à jour selon les dernières informations publiques disponibles et soumises à la consultation publique;
- de considérer les données des pays étrangers mises à jour selon les méthodologies européennes ;
- d'intégrer au scénario de référence au moins une sensibilité qui affecte négativement les imports belges. La sensibilité recommandée par Elia est celle portant sur le nucléaire français et consiste à considérer une indisponibilité supplémentaire de la capacité nucléaire française de l'ordre de 4 unités (3,6 GW).

3. Proposition de la commission (CREG)

Le 26 août 2021, la CREG remettait sa proposition de scénario à la Ministre.

La proposition de la CREG consiste à :

- utiliser comme scénario de référence la base de données de l'étude MAF 2020, dont les données pour la Belgique et les autres pays sont mises à jour tel que mentionné dans la recommandation d'Elia⁶
- ne pas inclure de sensibilités supplémentaires dans le scénario de référence.

En outre, la CREG formule plusieurs remarques à l'égard de la recommandation d'Elia, notamment :

- qu'il n'est pas clairement indiqué quelles données et hypothèses Elia entend utiliser. Ceci concerne principalement la projection de la demande d'électricité belge ;
- que l'hypothèse selon laquelle un pays disposant d'un CRM sera calibré selon sa norme de fiabilité, notamment en supprimant de la capacité, ne soit appliquée que dans le cas où le pays en question indique pendant plusieurs années consécutives une surcapacité ;
- qu'il serait utile d'utiliser la base de données qui sera utilisée dans la prochaine étude d'adéquation européenne (ERAA 2021), plutôt que de mettre à jour une base de données qui date de 2019 ;
- qu'il serait utile d'étudier plus d'un seul scénario ;
- que le scénario à adopter pour l'enchère Y-4 doit être basé sur les données actuellement connues et ne doit pas anticiper des risques qui ne sont pas encore connus pour la période de livraison étudiée.

4. Avis de la DG Energie du SPF Economie

La DG Energie du SPF Economie est d'avis de suivre la proposition de la CREG d'utiliser comme scénario de référence la base de données de l'étude MAF 2020, dont les données pour la Belgique et les autres pays sont mises à jour tel que mentionné dans la recommandation d'Elia.

La DG Energie du SPF Economie est d'avis de suivre la proposition de la CREG qui consiste à ne pas inclure les sensibilités « XB-RAM », « XB-Delayed », « UK-not2EU/BE », « EU-LessCoal » telles que décrites dans la recommandation d'Elia, dans le scénario de référence. Cet avis est motivé par le fait que le scénario de référence doit être basé sur des données actuellement connues et ne doit pas anticiper des risques incertains tels que des changements de politiques dans les pays voisins ou le non-respect d'exigences européennes en terme de MinRam. Si ces risques venaient à se concrétiser, l'enchère Y-1 permettra de les prendre en compte.

La DG Energie du SPF Economie est, à contrario de la CREG, d'avis d'intégrer au scénario de référence une sensibilité sur le nucléaire français. Deux arguments principaux motivent cet avis :

⁶ À l'exception de la suppression des capacités proposées par Elia pour les pays ayant un CRM, cfr point 34 de la proposition de la CREG.

la différence de modélisation de l'indisponibilité du parc entre RTE et ENTSO-E (probabiliste vs déterministe) et la tendance à la baisse de la disponibilité du parc nucléaire observée au cours de ces 5 dernières années.

La France met en garde contre les hypothèses de l'étude MAF 2020 et dénonce une sous-estimation de l'indisponibilité du nucléaire français. En effet, on peut lire dans le *country comments* de l'étude MAF 2020⁷: "In the MAF, the simulated availability of nuclear power plants do not model the uncertainty on the extension of duration of outages, but take it into account only in a deterministic manner instead of probabilistically. This can lead to underestimate the occurrence of some simulated situations with very low availability of the nuclear generating fleet".

Au cours des 5 dernières années, la disponibilité du parc nucléaire français a considérablement diminué pendant les périodes hivernales. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces arrêts planifiés imprévus ou ces prolongations inattendues d'arrêts planifiés : par exemple, certaines "common mode failures" dues à la découverte d'anomalies sur un ou plusieurs réacteurs, des travaux de prolongation de la durée de vie qui nécessitent plus de temps que prévu initialement, la pandémie COVID-19 qui a entraîné une forte reprogrammation des maintenances au cours des prochaines années, etc. Utiliser uniquement la disponibilité historique est donc probablement trop optimiste par rapport aux trajectoires de disponibilité prévues par RTE, même si une amélioration de la disponibilité est prévue par rapport aux deux-trois prochaines années.

La figure 3 de la recommandation d'Elia, et reprise ci-après, démontre clairement que le niveau d'indisponibilité du nucléaire français dans l'étude MAF 2020 sous-estime le niveau réel observé au cours des 5 derniers hivers.

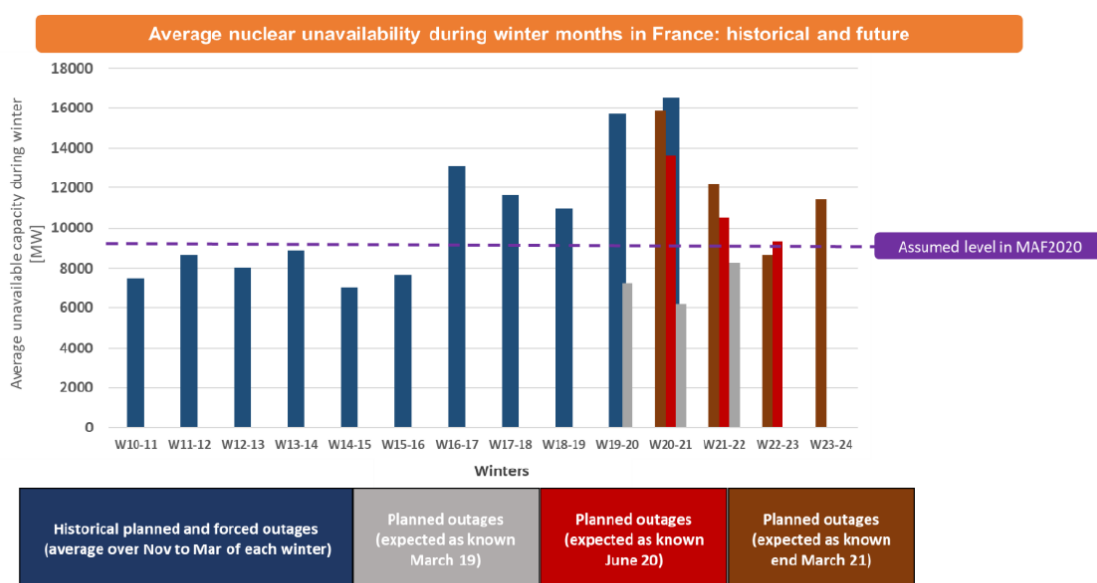


Figure 3

Face aux observations exposées *supra*, il apparaît clairement, qu'à l'inverse des autres sensibilités sur les pays étrangers et/ou les capacités d'import proposées dans la recommandation d'Elia, la sensibilité sur le nucléaire français n'est pas liée à la couverture d'un risque incertain mais permet au contraire, de corriger une sous-estimation du nucléaire français induite par les hypothèses de base du modèle et confirmée par les autorités françaises compétentes.

La DG Energie du SPF Economie retient par ailleurs plusieurs éléments du dernier bilan prévisionnel 2021 de RTE qui confirment encore que la perspective à la baisse de la production nucléaire va se poursuivre sur les prochaines années:

⁷ https://eepublicdownloads.entsoe.eu/clean-documents/sdc-documents/MAF/2020/MAF_2020_Appendix_3_Country_views_on_the_MAF_2020.pdf

- la crise sanitaire qui frappe la France et le monde depuis plus d'un an a profondément touché le système électrique qui a surtout été fragilisé en profondeur par les conséquences du premier confinement sur les plannings de maintenance des réacteurs du parc nucléaire. Malgré les différentes optimisations réalisées depuis par EDF, les objectifs de productible annuels ont été très significativement revus à la baisse par rapport à des années standards et la disponibilité du parc nucléaire a été dégradée. La crise sanitaire conduit à des arrêts plus longs et potentiellement moins bien positionnés. L'impact de cette crise devrait s'étendre à minima sur les deux prochaines années ;
- un enjeu considérable sera la maîtrise de la durée des arrêts de tranches pour maintenance, et notamment la maîtrise de la durée des quatrièmes visites décennales des 32 tranches du palier de 900 MW qui s'étaleront jusqu'à l'horizon 2030, Les premières tranches de 1300 MW passeront quant à elles, leur quatrième visite décennale à partir de 2026. L'ASN a statué le 23 février 2021 sur les conditions de la poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MW d'EDF au-delà de leur quatrième réexamen périodique. Dans sa décision, l'ASN prescrit notamment des améliorations majeures de la sûreté, déjà prévues par EDF ainsi que des dispositions supplémentaires qu'elle considère nécessaires à l'atteinte des objectifs du réexamen. Les décisions qui en découleront pourraient vraisemblablement conduire EDF à amender une partie des plannings actuels d'arrêts des tranches.

A la suite de discussions avec ses homologues français, la DG Energie du SPF Economie constate que RTE n'a enfin pas fait de modélisation pour l'année 2026-2027 et n'a donc malheureusement pas de disponibilités précises à communiquer.

Considérant les échanges avec le Ministère français, considérant les commentaires de la France sur les potentiels à considérer dans le MAF 2020, considérant les différences méthodologiques de modélisation, force est de conclure que la fourniture d'une valeur précise d'indisponibilité supplémentaire d'unités nucléaires française à considérer est un exercice difficile de gestion de risques ayant des répercussions importantes sur le coût du CRM et la sécurité d'approvisionnement. La décision devrait donc idéalement échoir au monde politique.

Une orientation étant toutefois fermement attendue de la DG Energie, cette dernière recommande de considérer une indisponibilité de 2⁸ unités nucléaires supplémentaires dans le parc français, un ajustement pouvant toujours survenir lors de l'enchère Y-1.

Enfin, la DG Energie rejoint la CREG dans sa remarque n°33. Particulièrement, il aurait été appréciable d'avoir incluses dans la recommandation d'Elia en juillet, les données précises sur la demande (consommation).

En date du 2 septembre 2021, Elia étant encore en phase de modélisation de la demande via le modèle Climact, la DG Energie ne peut que se référer à la confirmation reçue par Elia de l'utilisation effective des dernières données économiques fournies par le Bureau fédéral du Plan et avalise l'emploi du modèle Climact tel qu'effectué pour l'exercice visant l'enchère Y-4 de l'année de livraison 2025-2026.

5. Conclusions et recommandations

Conformément à l'arrêté royal du 28 avril 2021, la DG Energie recommande à la Ministre de considérer un scénario unique pour l'année de livraison 2026-2027 tenant compte :

⁸ Cette valeur a déjà été retenue pour l'enchère Y-4 de l'année de livraison 2025-2026 et a été présentée à la DG Concurrence dans le cadre de la procédure d'approbation du mécanisme.

- des données présentes dans la base de données de l'étude MAF 2020, dont les données pour la Belgique et les autres pays sont mises à jour tel que mentionné dans la recommandation d'Elia,
- une sensibilité à intégrer sur une indisponibilité additionnelle du parc nucléaire français (deux unités nucléaires),
- des valeurs de consommation qui seront issues dans un futur proche, du modèle Climact et qui tiennent compte des dernières perspectives économiques du Bureau fédéral du Plan.

Dans une optique d'optimisation du processus et de fourniture de données et hypothèses précises dans son avis, la DG Energie :

- exprime le souhait que le calendrier prévu à l'article 3 de l'arrêté royal du 28 avril 2021 soit revu de façon à laisser un temps suffisant d'analyse à chaque autorité et partie prenante,
- demande un renforcement de la collaboration entre RTE et Elia dans le cadre de la recommandation à fournir par Elia sur les indisponibilités du parc nucléaire français.

Le Directeur général a.i.