

DELIBERATION N° 2022-209

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 21 juillet 2022 portant approbation des règles relatives aux réserves rapide et complémentaire

Participaient à la séance : Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE et Valérie PLAGNOL, commissaires.

Les réserves rapide et complémentaire font partie des réserves contractualisées par RTE afin d'être en mesure de faire face aux aléas de consommation et de production du système électrique français. Elles sont les dernières réserves activées, et les seules réserves contractualisées activées manuellement. Les réserves rapide et complémentaire ont des durées de mobilisation de, respectivement, moins de 13 minutes, et moins de 30 minutes.

SOMMAIRE

1. CONTEXTE DE LA SAISINE DE LA CRE	3
1.1 RAPPELS RELATIFS A L'EQUILIBRAGE DU SYSTEME ELECTRIQUE.....	3
1.2 CONTEXTE JURIDIQUE EUROPEEN ET COMPETENCE DE LA CRE.....	3
1.3 EVOLUTION DES MODALITES DE CONSTITUTION DES RESERVES TERTIAIRES ET SAISINE DE LA CRE	4
2. MODALITES GENERALES DES RESERVES RAPIDE ET COMPLEMENTAIRE.....	4
2.1 PUBLICATION D'INFORMATIONS	4
2.1.1 Contexte et proposition de RTE.....	4
2.1.2 Réponse des acteurs.....	4
2.1.3 Analyse de la CRE	4
2.2 DETECTION DES DEFAILLANCES	5
2.2.1 Contexte et proposition de RTE.....	5
2.2.2 Réponse des acteurs.....	5
2.2.3 Analyse de la CRE	5
2.3 CONSEQUENCE DES DEFAILLANCES A L'ACTIVATION, ANALYSE ET DEMANDE DE LA CRE	6
3. DEROGATION CONFORMEMENT A L'ARTICLE 6 (10) REGLEMENT (UE) 2019/943 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL DU 5 JUIN 2019 SUR LE MARCHE INTERIEUR DE L'ELECTRICITE.....	6
3.1 CONTEXTE ET PROPOSITION DE RTE	6
3.2 REPOSE DES ACTEURS	6
3.3 ANALYSE DE LA CRE.....	7
DECISION.....	8

1. CONTEXTE DE LA SAISINE DE LA CRE

1.1 Rappels relatifs à l'équilibrage du système électrique

RTE équilibre en temps réel la consommation et la production d'électricité en sollicitant, auprès des fournisseurs de services d'équilibrage, des services permettant de moduler la production et/ou la consommation électrique.

A cet effet, RTE dispose de différents types de réserves qui peuvent être mobilisées : d'une part, les services système fréquence composés des réserves primaire et secondaire, activées automatiquement, et, d'autre part, la réserve tertiaire, activée manuellement.

Pour constituer la réserve tertiaire, RTE a mis en place un marché, le mécanisme d'ajustement (ci-après « MA »), sur lequel des acteurs dits « d'ajustement » proposent à RTE des offres. Ces offres sont issues soit de moyens non contractualisés, soit de moyens contractualisés par appels d'offres, qui permettent à RTE de disposer de réserves ayant des caractéristiques techniques particulières, appelées réserves rapide et complémentaire.

La réserve rapide contractualisée par RTE est composée d'au moins 1 000 MW activables en moins de 13 minutes. La réserve rapide permet à RTE, avec la réserve secondaire, de faire face à l'aléa dimensionnant du système électrique français en moins de 15 minutes, compte tenu du délai nécessaire à la décision et à la transmission de l'ordre d'activation estimé par RTE à 2 minutes. En outre, RTE contractualise 500 MW de réserve complémentaire disponible en moins de 30 minutes, dont l'objectif est de reconstituer la réserve secondaire. Les puissances mobilisées par RTE doivent permettre de maintenir l'équilibre pendant une durée de deux heures. Ces réserves doivent également permettre de couvrir un aléa dimensionnant deux fois par jour.

Depuis 2007, RTE organise ainsi un appel d'offres annuel lui permettant de répondre à son besoin de réserves rapide et complémentaire. Depuis le 1^{er} juin 2021, RTE contractualise un tiers des réserves rapide et complémentaire lors d'un appel d'offres journalier, les deux autres tiers étant toujours contractualisés lors de l'appel d'offres annuel.

1.2 Contexte juridique européen et compétence de la CRE

Le règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (règlement « Electricity Balancing », ci-après « règlement EB ») est entré en vigueur le 18 décembre 2017.

En application des dispositions de l'article 18 du règlement EB, chaque gestionnaire de réseau de transport (ci-après « GRT ») qui contractualise des capacités d'équilibrage élabore une proposition concernant les modalités d'acquisition de chaque type de réserve (services système, réserves rapide et complémentaire).

En application des dispositions de l'article 5(4)(c) du règlement EB, l'autorité de régulation est compétente pour approuver ces propositions. L'article 5(1) permet à l'autorité de régulation de réviser la proposition avant de l'approuver, après consultation du GRT.

L'article 32(2) du règlement EB prévoit que l'acquisition des capacités d'équilibrage est « exécutée sur une base de court terme dans la mesure du possible et lorsque cela est économiquement efficient ». Il établit également que le volume contractuel puisse être « divisé en plusieurs périodes contractuelles ».

Le principe d'une acquisition des réserves d'équilibrage sur le court terme est renforcé par le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (ci-après « règlement électricité »). Ce règlement s'applique depuis le 1^{er} janvier 2020.

En particulier, l'article 6(9) de ce règlement impose que « les contrats de capacité d'équilibrage sont signés au plus tôt un jour avant la fourniture de la capacité d'équilibrage et la durée contractuelle est d'un jour maximum ».

Cet article introduit toutefois la possibilité de déroger à ce principe « dans la mesure où l'autorité de régulation a approuvé une signature du contrat plus tôt ou des durées contractuelles plus longues en vue de garantir la sécurité de l'approvisionnement ou d'améliorer l'efficacité économique. »

Dans le cas où une dérogation est accordée, l'article précité établit les limitations suivantes :

- « au moins pour un minimum de 40 % des produits d'équilibrage standard et pour un minimum de 30 % de tous les produits utilisés aux fins de la capacité d'équilibrage, les contrats de capacité d'équilibrage ne sont pas signés plus d'un jour avant la fourniture de la capacité d'équilibrage et la durée contractuelle est d'un jour maximum » ;
- « Le contrat portant sur la partie restante de la capacité d'équilibrage est exécuté au plus tôt un mois avant la fourniture de la capacité d'équilibrage et la durée contractuelle de la partie restante de la capacité d'équilibrage est d'un mois maximum. »

L'article 6(10) du règlement électricité prévoit qu'à la demande du gestionnaire de réseau de transport, l'autorité de régulation puisse prolonger la période contractuelle de la « *partie restante* » de la capacité d'équilibrage visée au paragraphe précédent, pour autant que cette décision soit limitée dans le temps et que les effets positifs en termes de réduction des coûts pour les clients finals soient supérieurs aux incidences négatives sur le marché. Si tel est le cas, la période de contractualisation est limitée à « *douze mois au maximum* ».

1.3 Evolution des modalités de constitution des réserves tertiaires et saisine de la CRE

Jusqu'à l'année de livraison 2020, RTE a constitué ses réserves rapide et complémentaire par un unique appel d'offres annuel. Dans sa délibération n° 2019-132 du 25 juin 2019¹, la CRE a demandé à RTE de mettre en œuvre un appel d'offres journalier pour l'année 2021. L'appel d'offres journalier a ainsi été mis en œuvre au 1^{er} juin 2021 par RTE pour un tiers du volume contractualisé.

RTE a saisi la CRE par courrier reçu le 8 juin 2022 d'une proposition de jeu de règles pour les futurs appels d'offres de réserves rapides et complémentaires (ci-après « RR-RC »). Cette proposition introduit des évolutions notamment sur les données publiées et la détection des défaillances. Dans ce courrier, RTE a fait une demande de dérogation à la CRE, au titre de l'article 6 du règlement électricité, pour continuer à contractualiser une partie des réserves tertiaires *via* un appel d'offres annuel.

Le dossier de saisine comprend en plus :

- un rapport d'accompagnement à la saisine ;
- le règlement de consultation relatif à l'appel d'offres annuel.

Ces documents ont fait l'objet d'une consultation publique de RTE du 1^{er} avril 2022 au 2 mai 2022 à laquelle six acteurs ont participé.

La présente délibération vise à approuver le jeu de règles des appels d'offres annuels et journaliers de RR-RC.

Le dossier soumis par RTE à la CRE est publié en annexe de la présente délibération.

2. MODALITES GENERALES DES RESERVES RAPIDE ET COMPLEMENTAIRE

2.1 Publication d'informations

2.1.1 Contexte et proposition de RTE

Depuis l'appel d'offres annuel 2019, RTE publie l'ensemble de la courbe d'offres anonymisée, y compris les offres non retenues. Cela recouvre à la fois les volumes offerts et les prix proposés. Concernant l'appel d'offres journalier, RTE ne publie que les données des offres retenues.

Dans un souci d'harmonisation, RTE propose de ne publier que les données anonymisées des offres retenues aux appels d'offres annuel et journalier.

2.1.2 Réponse des acteurs

Ce sujet n'a pas fait l'objet de concertation de la part de RTE puisque cette modification a été proposée par RTE dans sa saisine adressée à la CRE. Cependant, la même proposition est intégrée à la saisine de RTE pour approbation d'une évolution des règles Services Système fréquence, reçue le 18 juillet 2022. A l'occasion de la consultation sur ces règles, trois acteurs se sont exprimés sur le sujet. Ceux-ci estiment que la publication d'un maximum d'informations est favorable au marché. Au cours d'une consultation réalisée par la CRE concernant la présente délibération, deux acteurs ont exprimé le même point de vue.

2.1.3 Analyse de la CRE

La CRE rappelle que l'effort de publication permet de répondre aux enjeux de transparence du fonctionnement des mécanismes d'équilibrage, identifiés par la CRE dans la délibération n° 2017-155 du 22 juin 2017², et participe à la lisibilité quant aux résultats de l'appel d'offres.

¹ Délibération de la CRE du 25 juin 2019 portant approbation des modalités de l'appel d'offres 2020 de réserves rapide et complémentaire

² Délibération de la CRE du 22 juin 2017 portant orientations sur la feuille de route de l'équilibrage du système électrique français

L'article 12, paragraphe 3, point f) du règlement EB énonce que « *chaque GRT publie les informations suivantes dès qu'elles sont disponibles : des informations sur les volumes offerts ainsi que sur les prix proposés pour les capacités d'équilibrage acquises, anonymisées si nécessaires, au plus tard une heure après que les résultats de la procédure d'acquisition ont été notifiés aux soumissionnaires* ».

Les règles, telles que proposées par RTE, doivent être lues à l'aune de la disposition précitée. Ainsi, RTE est tenue de publier, d'une part, l'ensemble des volumes offerts et, d'autre part, les prix proposés pour les capacités d'équilibrage acquises. Dès lors que la publication des volumes offerts porte sur l'ensemble des offres, même celles non retenues, cette publication doit nécessairement être réalisée par type de produit.

Après consultation de RTE, la CRE révisé ainsi la proposition de RTE s'agissant de l'article 1.9 des règles RR-RC (voir les règles, annexées à la présente délibération, avec l'ensemble des modifications), afin de s'assurer de sa conformité avec la finalité du règlement EB. La CRE demande à RTE de procéder, dans les plus brefs délais, aux développements des systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles modalités de publication précisées par la CRE.

La CRE est donc favorable à la proposition de RTE telle que révisée ci-dessus.

2.2 Détection des défaillances

2.2.1 Contexte et proposition de RTE

La détection des défaillances à l'activation au titre des RR-RC repose sur la notion d'écart d'ajustement issue des règles relatives au mécanisme d'ajustement et à la responsabilité d'équilibre. L'écart d'ajustement est calculé par rapport à la puissance demandée sans considérer la puissance contractualisée au titre des RR-RC. Un acteur d'ajustement peut donc être considéré comme défaillant selon ce calcul alors qu'il a réalisé une activation supérieure à sa puissance d'engagement.

La CRE considère qu'un acteur d'ajustement ne devrait pas être déclaré défaillant au titre des RR-RC lorsque son activation était, *a minima*, au niveau de ses engagements au titre des RR-RC. La CRE a donc demandé à RTE, dans sa délibération n°2021-229 du 8 juillet 2021³, « *soit de modifier le calcul de détection des défaillances à l'activation pour qu'il ne puisse détecter une défaillance que sur l'engagement contractuel de l'acteur au titre des RR-RC, soit que RTE considère les données à disposition des acteurs (télérelève, comptage) pouvant justifier du respect de leurs engagements au titre des RR-RC.* »

RTE estime ne pas être en mesure de mettre en œuvre les évolutions du système d'informations nécessaires à la modification du calcul de détection des défaillances pour l'année 2023. RTE propose donc de modifier les règles RR-RC, afin de préciser que RTE pourra régulariser une défaillance issue du calcul d'écart d'ajustement en cas de contestation de l'acteur lorsque celui-ci a réalisé une activation au moins égale à sa puissance engagée.

RTE propose par ailleurs de concerter la modification du calcul de détection des défaillances pour la prochaine version des règles RR-RC.

2.2.2 Réponse des acteurs

Trois acteurs se sont exprimés sur ce sujet. Deux d'entre eux demandent à RTE de mettre en œuvre l'évolution du calcul de défaillance au titre des RR-RC pour l'année 2023.

Le troisième acteur demande à RTE de préciser explicitement dans les règles que la défaillance ne sera pas comptabilisée.

2.2.3 Analyse de la CRE

La CRE est favorable à la proposition de RTE, qui permet aux acteurs proposant plus de capacités sur le mécanisme d'ajustement que de capacités retenues en RR-RC de contester la défaillance issue du calcul d'écart d'ajustement, en attendant une évolution du critère de détection des défaillances que RTE concertera lors de la prochaine version des règles.

³ Délibération de la CRE du 8 juillet 2021 portant approbation des règles relatives aux réserves rapide et complémentaire

2.3 Conséquence des défaillances à l'activation, analyse et révision de la CRE

La CRE considère que les RR-RC doivent être des réserves fiables puisqu'elles jouent un rôle crucial dans la sûreté du système électrique français. Il est donc indispensable que les conséquences d'une défaillance incitent les acteurs à la fiabilité. Cependant, les conséquences d'une défaillance doivent rester proportionnées afin de ne pas surenchériser le coût de la réserve et des offres en énergie proposées par les acteurs sur le mécanisme d'ajustement.

Plusieurs acteurs ont mis en avant le fait que la perte d'agrément dès la première défaillance leur faisait porter un risque important. La CRE considère que les pénalités financières liées à une défaillance incitent déjà les acteurs à réussir leurs activations, et estime que la première défaillance ne devrait pas faire l'objet d'une perte d'agrément afin de limiter les conséquences d'une défaillance isolée pour les acteurs.

Après consultation de RTE, la CRE révisé ainsi la proposition de RTE s'agissant de l'article 6.6 des règles RR-RC (voir les règles, annexées à la présente délibération, avec l'ensemble des modifications), afin de préciser que le premier échec ne fait pas l'objet d'une période d'exclusion pour la participation de l'entité d'ajustement ou des sites qui la compose pour la couverture de l'engagement au titre des RR-RC. Cette révision garantit notamment un fonctionnement plus efficace du marché. Les conséquences restent inchangées pour les échecs suivants, à savoir, une période d'exclusion de trois mois au deuxième échec, et de six mois pour le troisième échec et tous les échecs suivants.

3. DEROGATION CONFORMEMENT A L'ARTICLE 6 (10) REGLEMENT (UE) 2019/943 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL DU 5 JUIN 2019 SUR LE MARCHÉ INTERIEUR DE L'ELECTRICITE

3.1 Contexte et proposition de RTE

L'appel d'offres journalier pour contractualiser une partie des RR-RC a été lancé en juin 2021. Du fait des incertitudes liées à son démarrage, tant pour RTE que pour les acteurs, il a été convenu en 2020 de ne contractualiser que 33% des RR-RC via cet appel d'offres pour les années 2021 et 2022.

La proportion de cet appel d'offres devait ensuite être réinterrogée en fonction du retour d'expérience de l'appel d'offres journalier. L'analyse de RTE révèle que le coût moyen de contractualisation des RR-RC à l'appel d'offres journalier depuis son lancement est supérieur au coût moyen de l'appel d'offres annuel. Ce constat cache cependant une forte volatilité, car le coût de contractualisation des RR-RC est en général plus faible à l'appel d'offres journalier, mais le poids de quelques journées où les marges du système électrique français étaient particulièrement faibles y est prépondérant et augmente fortement le coût moyen de l'appel d'offres journalier.

Malgré ce constat, RTE propose de conserver sa trajectoire initiale, et d'augmenter la part des RR-RC contractualisées à l'appel d'offres journalier à 50% pour l'année 2023. RTE considère en effet que le retour d'expérience sur le fonctionnement de l'appel d'offres journalier n'est pas suffisamment exploitable au regard du contexte actuel et de son évolution entre les appels d'offres annuels et journaliers.

Dans le cadre de sa saisine, RTE a donc soumis à la CRE une demande de dérogation sur le fondement des articles 6(9) et 6(10) du règlement électricité.

RTE demande à ce qu'il soit dérogé à l'article 6 (9) du règlement électricité pour l'année 2023 et pour le volume de 750 MW, répartis en 500 MW de réserve rapide et en 250 MW de réserve complémentaire.

A l'appui de sa demande, RTE a fourni en 2020, une étude théorique permettant de soutenir que les effets positifs en termes de réduction des coûts pour les clients finals sont supérieurs aux incidences négatives sur le marché.

En effet, cette étude théorique met en évidence l'existence d'un optimum économique théorique pour une contractualisation de 40 à 50% de la capacité des RR-RC en annuel. Elle ne montre pas de perte économique à contractualiser un tiers de la capacité en journalier. Au vu des risques opérationnels liés à la mise en place d'un appel d'offres journalier pour la contractualisation des RR-RC, RTE a donc proposé, en conclusion de son étude, de démarrer la contractualisation journalière dès 2021 pour un tiers du volume de RR-RC, puis d'augmenter ce volume contractualisé en journalier à 50% du volume de RR-RC à partir de l'année 2023.

3.2 Réponse des acteurs

Cinq acteurs se sont exprimés sur la répartition des capacités entre l'appel d'offres annuel et l'appel d'offres journalier. Tous sont favorables à l'augmentation de la part de l'appel d'offres journalier à 50%.

Trois acteurs ont fait valoir que l'appel d'offres journalier permet aux acteurs de mieux gérer la disponibilité de leurs portefeuilles, donc de mieux refléter les conditions de marché et les coûts d'opportunité associés à la participation aux RR-RC.

Deux acteurs soulignent que les prix plus élevés à l'appel d'offres journalier s'expliquent par des raisons conjoncturelles liées à la hausse générale des prix de l'énergie. Ils estiment ainsi que la différence de coût observée entre les deux appels d'offres n'est pas directement imputable à l'appel d'offres journalier. Trois acteurs soulignent par ailleurs que l'appel d'offres journalier est, en théorie, moins cher que l'appel d'offres annuel.

Enfin, deux acteurs estiment que le retour d'expérience présenté par RTE démontre que l'appel d'offres journalier fonctionne correctement, que la concurrence y est bonne, et que la liquidité y est suffisante. Ils concluent donc que ce retour d'expérience incite à l'augmentation de la capacité contractualisée via l'appel d'offres journalier.

3.3 Analyse de la CRE

La CRE considère, à l'instar des acteurs et de RTE, que l'analyse des appels d'offres annuels et journaliers ne permet pas de conclure que l'appel d'offres journalier augmente les coûts de contractualisation des RR-RC, étant donné le changement de situation sur les marchés de l'énergie entre ces deux appels d'offres qui a entraîné une hausse du coût d'opportunité pour participer aux RR-RC.

La CRE estime que l'appel d'offres journalier fonctionne correctement, que la liquidité y est suffisante pour envisager une augmentation du volume contractualisé, et que la concurrence y est bien présente.

La CRE considère par ailleurs que, théoriquement, l'appel d'offres journalier devrait être moins cher que l'appel d'offres annuel, et rappelle que l'analyse théorique de RTE concluait également qu'il était préférable de contractualiser entre 50% et 60% des RR-RC à l'échéance journalière.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la CRE est favorable à une augmentation de la part des capacités de RR-RC contractualisées à l'appel d'offres journalier à 50% des capacités contractualisées et accorde la dérogation sollicitée par RTE pour l'année 2023.

DECISION DE LA CRE

En application des dispositions de l'article 18 du règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (« Règlement EB »), chaque gestionnaire de réseau de transport qui contractualise des capacités d'équilibrage élabore une proposition concernant les modalités d'acquisition de chaque type de réserve.

En application des dispositions de l'article 5(4)(c) de ce règlement, l'autorité de régulation est compétente pour approuver ces propositions. L'article 5(1) permet à l'autorité de régulation de réviser la proposition avant de l'approuver, après consultation du GRT.

RTE a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) par courrier reçu le 8 juin 2022 d'une proposition de jeu de règles pour les appels d'offres de réserves tertiaires rapide et complémentaire (ci-après « RR-RC »), pour livraison à partir du 1^{er} janvier 2023. Dans ce courrier, RTE a fait une demande de dérogation à la CRE, au titre de l'article 6 du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (ci-après « règlement électricité »), pour continuer à contractualiser une partie des réserves tertiaires via un appel d'offres annuel.

Pour l'année 2023, RTE envisage de contractualiser 50% du volume de RR-RC par un appel d'offres annuel et de recourir à un appel d'offres journalier pour contractualiser le volume restant ainsi que les volumes défaillants éventuels.

En application de l'article 5(1) du règlement EB, la CRE, après consultation auprès de RTE, révisé :

- l'article 1.9 relatif à la publicité, concernant la publication de l'ensemble des volumes offerts par type de produit, ainsi que des prix proposés pour les capacités acquises ;
- l'article 6.6 concernant la suspension de l'agrément et la période d'exclusion afin de supprimer la perte d'agrément d'un mois associée au premier échec. Les conséquences des échecs suivants restent inchangées.

La CRE demande à RTE de procéder, dans les plus brefs délais, aux développements des systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles modalités de publication telles que précisées par la CRE.

La CRE approuve, tel que révisé, le jeu de règles pour les appels d'offres de RR-RC proposé par RTE et accorde la dérogation prévue aux alinéas 9 et 10 de l'article 6 du règlement électricité pour l'année 2023.

En application des dispositions de l'article 7 du Règlement EB, RTE publie les modalités de l'appel d'offres sur son site Internet.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE, notifiée à RTE et transmise à la ministre de la transition écologique.

Délibéré à Paris, le 21 juillet 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Une Commissaire,

Catherine EDWIGE

ANNEXE

Le dossier de saisine soumis par RTE à la CRE ainsi que les règles RR-RC telles qu'approuvées dans la présente délibération y sont annexés.