



DELIBERATION N° 2021-50

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 4 mars 2021 portant approbation des contrats d'approvisionnement en énergie et en garanties de capacité conclus entre RTE et le groupe EDF pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

1. CONTEXTE ET COMPETENCE DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a certifié¹ que la société RTE respectait les obligations découlant des règles d'indépendance prévues par le code de l'énergie².

L'autonomie de fonctionnement des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) est encadrée par les articles L. 111-17 et L. 111-18 du code de l'énergie et les articles 46 paragraphe 1 c) et 47 paragraphes 6 et 7 de la directive 2019/944/UE du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (Directive Electricité).

L'article L. 111-17 dispose que tous les accords commerciaux et financiers entre le GRT et l'entreprise verticalement intégrée (EVI) ou toute société contrôlée par l'EVI doivent être conformes aux conditions du marché et soumis à l'approbation de la CRE. L'article L. 134-3 1° du code de l'énergie donne également compétence à la CRE pour approuver ces accords.

En outre, l'article L. 111-18 prévoit un régime spécifique pour :

- les prestations de services de l'EVI au profit du GRT qui sont en principe interdites, à l'exception de celles exécutées dans le cadre des moyens strictement nécessaires à l'activité du GRT afin d'assurer l'ajustement, l'équilibrage, la sécurité ou la sûreté de son réseau. Lorsqu'elles relèvent de cette exception, ces prestations doivent en outre respecter des conditions de neutralité définies au second alinéa de l'article L. 111-18, ainsi que les conditions qui s'appliquent à tous les accords commerciaux et financiers (conformité aux conditions de marché et approbation par la CRE) ;
- les prestations de services du GRT au bénéfice de l'EVI qui sont, quant à elles, autorisées pour autant qu'elles ne donnent lieu à aucune discrimination entre utilisateurs du réseau, qu'elles soient accessibles à l'ensemble des utilisateurs du réseau et ne perturbent pas la concurrence en matière de production et de fourniture. Elles sont également encadrées par la délibération de la CRE du 19 mai 2011 portant décision relative aux conditions de réalisation par un gestionnaire de réseau de transport de prestations de services au profit de l'entreprise verticalement intégrée à laquelle il appartient.

¹ Délibération de la CRE du 26 janvier 2012 portant décision de certification de la société RTE et délibération de la CRE du 11 janvier 2018 portant décision sur le maintien de la certification de la société RTE.

² Ces règles sont définies par les articles L. 111-2 et suivants du code de l'énergie.

2. CONTRATS SOUMIS A L'APPROBATION DE LA CRE

2.1 Approvisionnement en énergie pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

En application des dispositions de l'article L. 321-11 du code de l'énergie, « *le gestionnaire du réseau public de transport [...] veille à la compensation des pertes liées à l'acheminement de l'électricité. A cette fin, il négocie librement avec les producteurs et les fournisseurs de son choix les contrats nécessaires à l'exécution de [cette mission], selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes, telles que notamment des consultations publiques ou le recours à des marchés organisés* ».

Par délibération du 22 février 2018³, la CRE a approuvé pour une durée de trois ans les contrats d'approvisionnement en énergie qui pourraient être conclus entre RTE et l'EVI au travers de deux canaux : d'une part, par l'organisation d'appels d'offres organisés par RTE qui était l'unique canal de gré à gré dont RTE disposait jusqu'à cette date ; et d'autre part, par la participation aux appels d'offres organisés par EDF Obligation d'Achat (EDF OA) pour la vente d'une partie de l'électricité sous obligation d'achat.

Dans la délibération précitée, la CRE a pu considérer que :

- dans le cas des appels d'offres organisés par RTE, la Convention Générale de RTE ainsi que ses règlements de consultation assurent que la procédure d'approvisionnement en énergie organisée par RTE pour la compensation de ses pertes fonctionne selon un mécanisme de marché. La CRE a donc approuvé les accords qui seraient conclus entre RTE et l'EVI dans ce cadre ;
- dans le cas des appels d'offres organisés par EDF OA, les contrats signés entre RTE et EDF OA constituent des accords commerciaux et financiers entre RTE et une société de l'EVI et doivent donc être soumis à l'approbation de la CRE au titre de l'article L. 111-17 du code de l'énergie. La CRE a constaté que les conditions générales de vente du volume quasi-certain de l'énergie issue de l'obligation d'achat d'EDF OA ainsi que son règlement de consultation, assurent que la procédure est régie par un mécanisme de marché et a donc approuvé les accords qui seraient conclus entre RTE et EDF OA dans ce cadre.

RTE a constaté que cette diversification de ses sources d'approvisionnement avait été bénéfique pour la sécurité physique du périmètre des pertes ainsi que pour le coût de la compensation des pertes, et indique souhaiter reconduire ces modalités.

2.2 Approvisionnement en garanties de capacité pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

En application des dispositions de l'article L. 335-2 du code de l'énergie, « *[c]haque fournisseur d'électricité doit disposer de garanties directes ou indirectes de capacités d'effacement de consommation et de production d'électricité pouvant être mises en œuvre pour satisfaire l'équilibre entre la production et la consommation sur le territoire métropolitain continental, notamment lors des périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée* ».

En outre, l'article L. 335-1 du code de l'énergie prévoit que, « *[l]es consommateurs finals et les gestionnaires de réseaux pour leurs pertes qui, pour tout ou partie de leur consommation, ne s'approvisionnent pas auprès d'un fournisseur contribuent, en fonction des caractéristiques de cette consommation, en puissance et en énergie, sur le territoire métropolitain continental, à la sécurité d'approvisionnement en électricité. Pour l'application du présent chapitre, ils sont soumis aux dispositions applicables aux fournisseurs* ».

Enfin, l'article L. 335-5 du code de l'énergie dispose qu'« *[u]n fournisseur d'électricité peut transférer à un consommateur final ou à un gestionnaire de réseau public ses obligations relatives aux garanties de capacité, définies au même article L. 335-2, au titre de la consommation de ce consommateur final ou des pertes de ce gestionnaire de réseau. Il conclut à cet effet un contrat avec ce consommateur final ou ce gestionnaire de réseau public. Il notifie au gestionnaire de réseau public de transport d'électricité le transfert de l'obligation* ».

Dans ce contexte, RTE a fait le choix de séparer son approvisionnement en énergie et en garanties de capacité pour la compensation de ses pertes⁴.

³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 22 février 2018 portant approbation des contrats d'approvisionnement en énergie et en garanties de capacité conclus entre RTE et le groupe EDF pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

⁴ Hormis pour la contractualisation des produits ARENH, pour les années de livraison 2017 à 2020.

Depuis 2017, la mise en œuvre du mécanisme de capacité conduit RTE à s'approvisionner à hauteur d'environ 2,2 GW de garanties de capacité au titre de la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité. Jusqu'au début de l'année 2018, RTE s'approvisionnait en garanties de capacité exclusivement dans le cadre d'enchères organisées par EPEX Spot. Depuis le 19 septembre 2018, RTE organise par ailleurs ses propres appels d'offres pour son approvisionnement en garanties de capacité.

Aux termes des appels d'offres en garanties de capacité organisés par RTE, des contrats d'approvisionnement sont susceptibles d'être conclus avec EDF. De tels contrats constituant des accords commerciaux et financiers entre RTE et une société de l'EVI, ils doivent être soumis à l'approbation de la CRE au titre de l'article L. 111-17 du code de l'énergie. Par délibération du 22 février 2018, la CRE a constaté que la Convention générale de RTE ainsi que son règlement de consultation pour l'achat de garanties de capacité dans le cadre de la compensation des pertes, assurent que la procédure est régie par un mécanisme de marché et a donc approuvé pour trois ans les accords qui seraient conclus entre RTE et l'EVI dans ce cadre.

Le bilan que dresse RTE de la diversification de ses sources d'approvisionnement en garanties de capacité depuis 2018 est positif et RTE indique souhaiter reconduire ces modalités.

2.3 Eventualité de l'approvisionnement en garanties d'origine pour la compensation des pertes

Le mécanisme des garanties d'origine est un dispositif public qui a remplacé le dispositif privé de « certificats verts » avec le décret n° 2012-62 du 20 janvier 2012⁵. Les garanties d'origine sont des certificats qui attestent que l'électricité produite provient d'une source d'énergie renouvelable ou de cogénération ; elles contribuent à promouvoir la consommation d'électricité d'origine renouvelable en assurant sa traçabilité. Les garanties d'origine peuvent être échangées sur les marchés organisés (par exemple sur les enchères organisées par EEX depuis 2019 en France) ou en gré-à-gré (par exemple par des brokers qui jouent le rôle d'intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs).

Dans le contexte de la saisine de RTE du 5 février portant approbation générique des contrats d'approvisionnement en énergie et en capacité, RTE a mentionné l'utilité de prévoir le cas où il souhaiterait à terme s'inscrire dans un dispositif vert pour la compensation des pertes, sans qu'il ne s'agisse d'un projet à date au regard de la maturité de ces dispositifs. Dans le cas des garanties d'origine, il pourrait s'agir d'organiser des appels d'offres en garanties d'origine pour la compensation de ses pertes, avec un principe de fonctionnement similaire à celui des consultations qu'il organise par ailleurs pour son approvisionnement en énergie et en garanties de capacité. Aux termes de tels appels d'offres en garanties d'origine, des contrats pourraient être conclus entre RTE et les fournisseurs qualifiés, dont une société de l'EVI. De tels contrats constituant des accords commerciaux et financiers entre RTE et une société de l'EVI, ils devraient être soumis à l'approbation de la CRE au titre de l'article L. 111-17 du code de l'énergie.

2.4 Saisine de RTE

Compte tenu du volume des contrats qui pourraient être conclus entre RTE et le groupe EDF au terme des procédures susmentionnées et du caractère dissuasif que constitueraient des approbations individuelles, RTE a adressé à la CRE, par courrier reçu le 5 février 2021, une demande d'approbation générique des contrats d'approvisionnement en énergie, en capacité, ou éventuellement en garanties d'origines, qui pourraient être conclus entre RTE et le groupe EDF :

- dans le cadre des appels d'offres organisés par RTE pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité ;
- dans le cadre des appels d'offres organisés par EDF OA pour la vente d'une partie de la production de l'électricité sous obligation d'achat.

Ces contrats sont encadrés par l'article L. 111-17 du code de l'énergie.

⁵ Décret n° 2012-62 du 20 janvier 2012 relatif aux garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources renouvelables ou par cogénération

3. ANALYSE DES CONTRATS

3.1 Approvisionnement en énergie pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

Appels d'offres organisés par RTE

La participation des fournisseurs aux appels d'offres organisés par RTE pour son approvisionnement en énergie pour la compensation de ses pertes est ouverte aux seuls acteurs qualifiés par RTE. Une telle qualification peut être demandée à tout moment par les acteurs intéressés et RTE a publié sur son site client le dossier de qualification applicable.

Par ailleurs, RTE a également publié sur son site client une convention générale⁶ applicable, notamment, aux approvisionnements en énergie pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité. Cette convention inclut le modèle de contrat sur la base duquel les contrats d'approvisionnement en énergie sont conclus.

La CRE considère que cette procédure est de nature à garantir un traitement non discriminatoire entre acteurs.

Le règlement de consultation pour l'approvisionnement en énergie dans le cadre des appels d'offres organisés par RTE pour la compensation de ses pertes prévoit que « [l']attribution des transactions se fait sur la base des offres technico-économiques (prix et caractère fractionnable en particulier) les plus avantageuses. Lorsque plusieurs offres présentent la même compétitivité, celles-ci sont départagées par un tirage au sort ».

La CRE considère que ces critères d'attribution sont de nature à garantir que les contrats d'approvisionnement correspondants sont conformes aux conditions de marché.

Appels d'offres organisés par EDF Obligation d'achat

La participation des acteurs aux appels d'offres organisés par EDF OA pour la vente d'une partie de la production de l'électricité sous obligation d'achat est ouverte aux seuls acteurs qualifiés par EDF OA. Une telle qualification peut être demandée à tout moment par les acteurs intéressés en contactant le service pertinent, dont l'adresse électronique est renseignée sur le site internet d'EDF OA.

Par ailleurs, EDF OA a publié sur son site internet les modalités de commercialisation des volumes d'électricité issus de l'obligation d'achat – lesquelles précisent les critères de qualification - ainsi que le règlement de consultation applicable.

La CRE considère que cette procédure est de nature à garantir un traitement non discriminatoire entre acteurs.

Le règlement de consultation prévoit que « [l]es ventes d'énergie seront attribuées aux Acheteurs Qualifiés ou à l'Acheteur Qualifié sur la base unique du prix pour chaque produit. En cas d'Offres multiples par le même Acheteur Qualifié, les Offres relatives aux produits dont la date de début de livraison est la plus proche seront retenues en priorité. Enfin, en cas d'Offre équivalentes soumises par plusieurs Acheteurs Qualifiés, les Offres soumises en premier seront retenues en priorité. »

Par ailleurs, EDF OA déclare annuellement à la CRE le produit des ventes réalisées lors de ces appels d'offres. Les montants correspondants viennent en déduction des charges de service public de l'énergie supportées par EDF OA en tant qu'acheteur obligé⁷. Dans le cas où RTE proposerait un prix d'offres sensiblement supérieur aux conditions du marché, les critères d'attribution susmentionnés conduiraient EDF OA à retenir de telles offres. Toutefois, cette valorisation, manifestement excessive au regard des conditions de marchés, ne profiterait donc pas à l'EVI mais viendrait directement diminuer les charges de service public de l'énergie.

En outre, compte tenu du mécanisme de régulation des charges relatives à la compensation des pertes mis en place dans le TURPE 5 HTB⁸ et reconduit dans le TURPE 6 HTB⁹, RTE est incité financièrement à conclure des contrats d'approvisionnement au meilleur prix, par rapport à un prix de référence déterminé chaque année à partir des prix de marché constatés pour un panier de produits de référence.

⁶ Convention Générale N° PE-07-2018 applicable aux achats d'énergie et de garanties de capacité pour la compensation des pertes, Version n° 5.1

⁷ [Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 22 juin 2017 portant communication relative à la méthodologie de calcul du coût évité par l'électricité produite sous obligation d'achat et à la valorisation des certificats de capacité attachés à la production sous obligation d'achat](#)

⁸ [Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 novembre 2016 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB](#)

⁹ [Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 décembre 2020 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB](#)

Afin de s'assurer de l'efficacité de la stratégie d'achat mise en place par RTE, la CRE avait demandé à RTE¹⁰, de lui faire parvenir, tous les ans, un bilan des contrats d'approvisionnement conclus dans le cadre de la procédure d'appels d'offres organisée par EDF OA. Ce bilan devait notamment inclure le prix des offres proposées par RTE, ses offres retenues ainsi qu'une comparaison entre le coût d'approvisionnement en énergie pour la compensation de ses pertes tel qu'il résulte de cette procédure, d'une part, et le coût d'approvisionnement qu'il aurait pu tirer en limitant ses sources d'approvisionnement aux appels d'offres qu'il organise. La CRE ayant constaté l'efficacité de la stratégie d'achat de RTE et que ces bilans annuels recoupent les informations contenues dans les bilans mensuels des contrats d'approvisionnement transmis par RTE par ailleurs, ne reconduit pas ce dispositif pour les prochaines années. Le suivi mensuel assuré grâce à l'envoi à la CRE par RTE des règlements de consultations qu'il a organisés en énergie et capacité, et des offres déposées et retenues, est quant à lui maintenu.

3.2 Approvisionnement en garanties de capacité pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

La participation des fournisseurs aux appels d'offres organisés par RTE pour l'approvisionnement en garanties de capacité pour la compensation de ses pertes est ouverte aux seuls acteurs qualifiés par RTE. Une telle qualification peut être demandée à tout moment par les acteurs intéressés et RTE a publié sur son site client le dossier de qualification applicable.

Par ailleurs, RTE a également publié sur son site client une convention générale¹¹ applicable aux approvisionnements en garanties de capacité pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité. Cette convention inclut le modèle de contrat sur la base duquel les contrats d'approvisionnement en garanties de capacité sont conclus.

La CRE considère que cette procédure est de nature à garantir un traitement non discriminatoire entre acteurs.

Le règlement de consultation pour l'approvisionnement en garanties de capacité dans le cadre des appels d'offres organisés par RTE pour la compensation de ses pertes prévoit que « [l]'attribution des transactions se fait sur la base des offres technico-économiques les plus avantageuses (prix et caractère fractionnable en particulier). Lorsque plusieurs offres présentent la même compétitivité, celles-ci sont départagées par un tirage au sort ».

La CRE considère que ces critères d'attribution sont de nature à garantir que les contrats d'approvisionnement correspondants sont conformes aux conditions de marché.

3.3 Eventualité de l'approvisionnement en garanties d'origine pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

RTE pourrait envisager, à l'avenir, de s'approvisionner en garanties d'origine pour la compensation des pertes sur le RPT. Dans cette optique, l'opérateur souhaite s'assurer auprès de la CRE de la possibilité, le cas échéant, d'organiser des appels d'offres en garanties d'origine au titre de la compensation de ses pertes, selon le même principe que les consultations qu'il organise par ailleurs pour son approvisionnement en énergie et en capacité. Ainsi, RTE prévoit dans cette hypothèse que seuls des fournisseurs qualifiés puissent participer aux appels d'offres en garanties d'origine. Une telle qualification pourrait être demandée à tout moment par les acteurs intéressés et, en amont du lancement du dispositif, RTE aura publié sur son site client le dossier de qualification applicable.

Par ailleurs, RTE devra également dans ce cas publier sur son site client une version mise à jour de la convention générale¹² afin de la rendre applicable aux approvisionnements en garanties d'origine pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité. Cette convention inclurait le modèle de contrat sur la base duquel les contrats d'approvisionnement en garanties d'origine seraient conclus.

La CRE considère que cette procédure est de nature à garantir un traitement non discriminatoire entre acteurs.

Le cas échéant, RTE devra également produire le règlement de consultation pour l'approvisionnement en garanties d'origine dans le cadre de ses appels d'offres pour la compensation de ses pertes. De même que pour son approvisionnement en énergie et en capacité, RTE prévoit que l'attribution des transactions se ferait sur la base des offres technico-économiques les plus avantageuses (prix et caractère fractionnable en particulier).

¹⁰ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 22 février 2018 portant approbation des contrats d'approvisionnement en énergie et en garanties de capacité conclus entre RTE et le groupe EDF pour la compensation des pertes sur le réseau public de transport d'électricité

¹¹ Convention Générale N° PE-07-2018 applicable aux achats d'énergie et de garanties de capacité pour la compensation des pertes, Version n° 5.1

¹² Convention Générale N° PE-07-2018 applicable aux achats d'énergie et de garanties de capacité pour la compensation des pertes, Version n° 5.1

4 mars 2021

La CRE considère que ces critères d'attribution seront de nature à garantir que les contrats d'approvisionnement correspondants sont conformes aux conditions de marché.

Néanmoins, conformément à l'article L. 111-17 du code de l'énergie, la CRE demande à RTE de lui notifier la convention générale mise à jour et du règlement de consultation associés aux garanties d'origine le moment venu.

DECISION

Par courrier reçu le 5 février 2021, RTE a soumis à la CRE une demande d'approbation de l'ensemble des contrats d'approvisionnement en énergie, en garanties de capacité ou éventuellement en garanties d'origines qui pourraient être conclus entre RTE et le groupe EDF i) dans le cadre d'appels d'offres organisés par RTE pour la compensation de ses pertes et ii) dans le cadre d'appels d'offres organisés par le groupe EDF pour la vente d'une partie de la production de l'électricité sous obligation d'achat.

En application de l'article L. 111-17 du code de l'énergie, la CRE approuve les contrats qui pourraient être conclus entre RTE et le groupe EDF au terme des procédures d'appels d'offres susmentionnées. La présente approbation est valable pour une durée de trois ans.

La CRE demande à RTE de la tenir informée en cas de toute évolution du règlement de consultation d'une des procédures d'appels d'offres susmentionnées. Une nouvelle analyse de la conformité des contrats pris en application de la procédure concernée par une évolution de son règlement de consultation avec les dispositions de l'article L. 111-17 du code de l'énergie pourra être nécessaire en fonction de la nature des modifications apportées audit règlement. En particulier, la CRE demande à RTE de lui notifier le règlement de consultation pour l'approvisionnement en garanties d'origine si RTE décide de s'approvisionner également en garanties d'origine.

L'approbation de ces contrats ne préjuge ni de la couverture ni le cas échéant des modalités de couverture des charges ou des recettes correspondantes par les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et notifiée à RTE.

Délibéré à Paris, le 4 mars 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO