

## DÉLIBÉRATION N° 2024-03

# Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2024 portant avis sur un projet de décret fixant les modalités de l'autorisation dont les producteurs d'électricité concluant un contrat de vente directe d'électricité à des consommateurs finals ou à des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes doivent être titulaires

### Participaient à la séance :

Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

## 1 Contexte et saisine de la CRE

Le chapitre III du titre III du livre III du code de l'énergie impose aux fournisseurs d'électricité souhaitant exercer l'activité d'achat d'électricité pour revente aux consommateurs finals ou aux gestionnaires de réseaux pour leurs pertes d'être titulaires d'une autorisation délivrée par l'autorité administrative (ci-après, « autorisation de fourniture »).

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables<sup>1</sup> (ci-après, « loi APER ») a introduit à l'article L. 333-1 I. 2° du code de l'énergie l'obligation, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023, pour les producteurs d'électricité concluant un contrat de vente directe d'électricité à des consommateurs finals ou à des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes d'être titulaire de cette autorisation. En complément, la loi introduit la possibilité pour les producteurs n'étant pas titulaires de cette autorisation de désigner un tiers déjà titulaire d'une telle autorisation, afin qu'il assume, par délégation, les obligations incombant aux fournisseurs d'électricité.

L'article L. 333-1 III du code de l'énergie prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cet article. Il détermine notamment « *le contenu du dossier de demande d'autorisation et précise les obligations en matière d'information des consommateurs d'électricité qui s'imposent tant aux fournisseurs mentionnés au présent article qu'aux services de distribution et aux producteurs. Ce décret est pris après avis de la CRE* ».

<sup>1</sup> LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

Par un courrier reçu le 20 novembre 2023, le Directeur de l'énergie du Ministère de la transition énergétique a saisi pour avis la CRE d'un projet de décret en Conseil d'Etat pris sur le fondement de l'article L. 333-1 III visant notamment à :

- adapter le contenu du dossier d'autorisation aux producteurs d'électricité concluant un contrat de vente directe d'électricité à des consommateurs finals ou à des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes ;
- introduire de nouvelles pièces à transmettre par le pétitionnaire, fournisseur ou producteur, dans le cadre du dossier de demande d'autorisation de fourniture ;
- apporter des précisions sur la mise en œuvre de la délégation à un tiers autorisé.

Par ailleurs, la Direction de l'énergie du Ministère de la transition énergétique a informé la CRE de la prise en compte d'un amendement du Conseil supérieur de l'énergie (ci-après, « CSE ») intégrant un nouvel article définissant le contrat de vente directe d'électricité visé à l'article L. 333-1 I. du code de l'énergie défini comme « tout contrat ayant pour objet la vente d'électricité, d'un producteur à un consommateur final à des fins de consommation finale ou à un gestionnaire de réseaux pour ses pertes, sans cession ultérieure ».

Enfin, la CRE a adressé le 29 juillet 2023 un questionnaire aux signataires (producteurs, consommateurs ou fournisseurs) de contrats de vente directe d'électricité d'une durée d'au moins 10 ans portant sur des actifs de production renouvelable situés en France métropolitaine continentale : ceux-ci étaient notamment invités à faire part de leurs remarques sur l'introduction de l'obligation d'être titulaire de l'autorisation de fourniture - 43 acteurs ont répondu à ce jour<sup>2</sup>. Leurs contributions ont été prises en compte dans l'analyse de la CRE.

## 2 Contenu du projet de décret

Le projet de décret modifie la section 1 du chapitre III du titre III du livre III de la partie réglementaire du code de l'énergie intitulée « Autorisation d'exercer l'activité de fourniture d'électricité aux consommateurs finals » afin, notamment, de tenir compte de l'exigence de l'obtention de l'autorisation de fourniture lorsque un producteur d'électricité souhaite conclure un contrat de vente directe d'électricité avec des consommateurs finals ou à des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes.

Dès lors, le texte du projet de décret apporte diverses modifications aux articles R. 333-1 à 3. 333-9 du code de l'énergie.

### 2.1 Contenu du dossier de demande d'autorisation

L'article R. 333-1 du code de l'énergie encadre le contenu du dossier de demande d'autorisation et intègre le cas des producteurs d'électricité concluant un contrat de vente directe d'électricité à des consommateurs finals ou à des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes.

A cet égard, l'article R. 333-1 du code de l'énergie maintient un régime unique de demande d'autorisation, tout en adaptant le contenu du dossier de demande. En effet, la nouvelle rédaction de l'article :

- supprime une référence à la transmission de la composition de l'actionnariat, qui était doublement mentionnée dans le décret actuel ;
- étend le contrôle des capacités techniques, financières et économiques du pétitionnaire aux sociétés contrôlant ledit pétitionnaire au sens de l'article L. 233-3 du code du commerce ;

---

<sup>2</sup> Parmi lesquels 22 producteurs, 8 fournisseurs dont certains disposent également d'une activité de production, et 13 consommateurs.

- ajoute une note devant être transmise par le pétitionnaire décrivant : les caractéristiques commerciales du projet, les caractéristiques techniques de la ou les installations de production, les clients avec lesquels le producteur envisage de signer un contrat de vente directe d'électricité ou les catégories de clients auxquelles il souhaite s'adresser ;
- ajoute une note devant être transmise par le pétitionnaire précisant les modalités de couverture des offres qu'il entend proposer à ses clients.

Bien qu'un régime unique de demande d'autorisation soit maintenu pour l'ensemble des pétitionnaires, la nouvelle rédaction de l'article R. 333-1 du code de l'énergie adapte la nature des éléments à transmettre aux cas des producteurs visés à l'article L.333-1 I. 2° en leur demandant de :

- transmettre les modalités de prise en compte des écarts entre la production effective de la ou des installations et les engagements de disponibilité et de production pris par le producteur auprès du consommateur ainsi que les contrats associés le cas échéant, à défaut de pouvoir transmettre le contrat visé à l'article L. 321-15 du code de l'énergie concernant le règlement des écarts ;
- transmettre une note précisant les caractéristiques techniques de la ou les installations de production sur lesquelles porte le contrat de vente directe d'électricité et notamment les informations relatives à la localisation, à la technologie de production, à la puissance installée et au productible ;
- compléter la transmission du plan prévisionnel de production par la description des clauses d'engagement de disponibilité et de production pour la ou les installations de production envisagées.

## 2.2 Extension du rôle de la CRE

Le nouvel article R. 333-3 du code de l'énergie intègre la CRE, en plus du ministre chargé de l'énergie, dans les destinataires de l'envoi effectué chaque année par le titulaire de l'autorisation concernant la mise à jour des données relatives à son activité et complète les éléments devant être transmis.

Par ailleurs, également au titre de l'article R. 333-3 du code de l'énergie, la CRE est informée, en plus du ministre de l'énergie, de :

- toute modification substantielle des conditions de l'activité des titulaires de l'autorisation ;
- toute sanction temporaire ou définitive, limitant ou interdisant l'exercice d'une activité de fourniture d'électricité par les actionnaires du titulaire de l'autorisation.

Enfin, l'article R. 333-5 prévoit que le nouveau titulaire de l'autorisation, en cas d'un transfert de fonds de commerce ou d'un portefeuille de clients, informe la CRE dans un délai d'un mois à compter du transfert.

## 3 Analyse du projet de décret par la CRE

### 3.1 Définition du contrat de vente directe d'électricité

La CRE accueille favorablement la prise en compte de l'amendement du CSE portant définition du « contrat de vente directe d'électricité » dans la dernière version du projet de décret. La mention de la vente d'électricité « à des fins de consommation finale [...] sans cession ultérieure » permet d'exclure de ces dispositions les contrats d'achat d'électricité « financiers » entre un producteur et un consommateur. Dans ces contrats, la totalité de la consommation demeure fournie par le fournisseur dans le cadre d'un contrat de fourniture « classique ». La CRE est dès lors favorable à ce que le producteur ne soit pas obligé de disposer d'autorisation de fourniture dans cette configuration contractuelle.

Par ailleurs, la CRE comprend, par l'introduction de cette définition, que la notion de contrat de vente directe d'électricité est bien distincte de la notion d'autoconsommation collective et d'autoconsommation collective étendue telle que définie au premier alinéa de l'article L. 315-2 du code de l'énergie. En effet, l'autoconsommation collective répond à un régime juridique précis et est limitée par un périmètre géographique. En outre, une opération d'autoconsommation collective s'inscrit dans un cadre conventionnel multipartite, s'organisant autour d'une personne morale organisatrice à la différence d'un contrat de vente directe d'électricité au sens d'un PPA (« *Power Purchase Agreement* »). A ce titre, la CRE recommande, à des fins de clarification du cadre réglementaire, qu'une distinction claire soit opérée dans la définition de contrat de vente directe d'électricité afin d'exclure explicitement les opérations d'autoconsommation collective.

### 3.2 Contenu du dossier de demande d'autorisation

Le nouvel article R. 333-1 du code de l'énergie ne prévoit pas de distinctions fondamentales dans le dossier de demande entre les différents pétitionnaires, qu'il s'agisse de fournisseurs exerçant une activité d'achat pour revente ou de producteurs concluant des contrats de vente directe avec des consommateurs finals.

Considérant l'existence d'un régime commun pour l'ensemble des pétitionnaires et de la possibilité d'une délégation à un tiers autorisé des obligations incombant aux fournisseurs, la CRE prend acte de la nouvelle rédaction de l'article R. 333-1 du code de l'énergie.

La CRE note que i) plusieurs précisions ont été ajoutées pour adapter le contenu de la demande au cas des producteurs, mais que ii) certains éléments constitutifs du dossier de demande d'autorisation pourront toujours ne pas s'appliquer aux producteurs signataires de contrat de vente directe d'électricité, par exemple « *les moyens et compétences mis en œuvre pour évaluer les besoins en électricité et assurer les achats correspondants* ». Par souci de clarté du cadre réglementaire, la CRE recommande aux pouvoirs publics d'accompagner le décret d'une notice explicative sur le contenu du dossier de demande d'autorisation de fourniture<sup>3</sup>.

La CRE est favorable à ce que, comme le projet de décret le prévoit, les conditions d'exercice de l'activité de fourniture ainsi que les modalités de couverture des offres que le pétitionnaire entend proposer à ses clients, soient précisées afin de permettre une meilleure analyse des capacités techniques et financières du pétitionnaire.

Enfin, la CRE accueille favorablement son inclusion dans les transmissions d'informations prévues aux articles R. 333-3 et R. 333-5 du code de l'énergie.

### 3.3 Interaction avec les dispositifs existants

Les consommateurs signataires d'un contrat de vente directe d'électricité, tel que défini dans le projet de décret, peuvent disposer de plusieurs fournisseurs : d'une part le fournisseur du complément de sa consommation, et d'autre part le producteur ayant obtenu l'autorisation ou un fournisseur tiers auquel l'autorisation a été déléguée – à moins que le producteur avec lequel est signé le contrat de vente directe d'électricité délègue ses obligations au fournisseur en titre du consommateur concerné.

---

<sup>3</sup> Sur le modèle de la notice publiée courant 2023 dans l'attente de la publication du présent projet de décret.

Pour des consommateurs qui disposeraient de deux fournisseurs (ou plus en cas de signature de plusieurs contrats de vente directe d'électricité), la question se pose de la répartition entre ces fournisseurs de diverses obligations réglementaires, définies sur la base des consommations constatées à la maille des sites de consommation<sup>4</sup>, et notamment :

- l'obligation de réalisation d'économies d'énergie (dispositif des « Certificats d'Economie d'Energie »<sup>5</sup> ou « CEE ») ;
- l'obligation de capacité<sup>6</sup> ;
- l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique<sup>7</sup> ;
- l'assujettissement à l'accise sur l'électricité<sup>8</sup>.

Il existe déjà des consommateurs multifournisseurs dans le cadre du dispositif des programmes d'échanges de blocs (« PEB ») du type « RE-Site »<sup>9</sup> qui sont déclarés aux gestionnaires de réseau et permettent à ces derniers d'allouer la consommation constatée entre les fournisseurs du site. Ce schéma étant relativement lourd opérationnellement (chaque site faisant l'objet d'un PEB propre), il est de fait principalement appliqué pour des sites industriels et uniquement pour des sites en contrats CARD ou CART. Le schéma des PEB est opérationnellement compatible avec une répartition des obligations entre les fournisseurs.

---

<sup>4</sup> Ces dispositifs s'appuient sur la consommation rattachée à chaque fournisseur dans les données relevées par les gestionnaires de réseau.

<sup>5</sup> Article L. 221-1 du code de l'énergie : « *Sont soumises à des obligations d'économies d'énergie : [...] 2° Les personnes qui vendent de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat.* » Le code de l'énergie ne fait cependant pas explicitement mention à la notion de fournisseur/fourniture.

<sup>6</sup> Article L. 335-1 du code de l'énergie : « *Chaque fournisseur d'électricité contribue, en fonction des caractéristiques de consommation de ses clients, en puissance et en énergie, sur le territoire métropolitain continental, à la sécurité d'approvisionnement en électricité. Les 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.* »

<sup>7</sup> Article L. 336-2 du code de l'énergie : « *Pendant la période transitoire, Electricité de France cède de l'électricité, pour un volume maximal déterminé en application des articles L. 336-3 et L. 336-4 et dans les conditions définies à l'article L. 336-5, aux fournisseurs d'électricité qui en font la demande, titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 333-1 et qui alimentent ou prévoient d'alimenter des consommateurs finals ou des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, situés sur le territoire métropolitain continental.* » ; et selon l'Article R. 336-9 du code de l'énergie : « *Tout fournisseur ayant signé un accord-cadre avec la société EDF transmet à la Commission de régulation de l'énergie, au moins quarante jours avant le début de chaque période de livraison définie à l'article R. 336-1, un dossier de demande d'ARENH* »

<sup>8</sup> Article L. 312-93 du code des impositions sur les biens et services : « *Est redevable de l'accise sur les charbons, les gaz naturels et l'électricité :*

*1° Lorsque l'accise devient exigible en application du 1° de l'article L. 312-89 :*

*a) Dans le cas mentionné au 1° de l'article L. 312-13, la personne qui fournit le produit à la personne qui le consomme ;*

*b) Dans le cas mentionné au 2° du même article L. 312-13, la personne qui consomme le produit ;*

*2° Lorsque l'accise devient exigible en application du 2° de l'article L. 312-89, la personne qui consomme le produit.*

<sup>9</sup> En application des règles RE-MA, il s'agit « *d'un accord conclu entre un RE et un Consommateur en vue de la fourniture de Blocs par le RE à un Site de Soutirage Télérelevé du Consommateur. Le Site de Soutirage doit avoir fait l'objet d'un Contrat d'Accès au Réseau de Transport, d'un Contrat d'Accès au Réseau de Distribution ou d'un Contrat de Service de Décompte et ne pas être rattaché au Périmètre d'Equilibre du RE. Cet Accord est Notifié à RTE* »

Le dispositif objet du projet de décret vient s'ajouter à ce cadre : un consommateur ayant signé un contrat de vente directe d'électricité à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023 peut disposer de plusieurs fournisseurs sans s'inscrire dans un schéma de PEB RE-Site. Or, dans ces cas de figure, les gestionnaires de réseau ne sont pas en mesure de distinguer quelle part de la consommation de chaque site affecter à chacun des fournisseurs<sup>10</sup>, ce qui complexifie la répartition des obligations entre fournisseurs. Le partage des obligations doit ainsi s'appuyer sur d'autres modalités, potentiellement difficiles à négocier entre les acteurs impliqués et à mettre en œuvre.

Le projet de décret n'apporte pas de précisions sur la répartition des obligations liées à la consommation d'un consommateur ayant signé un contrat de vente directe d'électricité et qui disposerait de plusieurs fournisseurs. Il est donc nécessaire de clarifier dès que possible les dispositions applicables dans cette situation. Cela nécessite au préalable un travail de fond et de concertation avec les acteurs. La CRE se tient à la disposition des pouvoirs publics pour participer à ou animer des groupes de travail dans cette optique.

### 3.4 Dispositions relatives à la délégation d'autorisation

Le processus de demande d'autorisation peut être lourd pour des sociétés porteuses de projets d'énergies renouvelables<sup>11</sup> et, comme précisé précédemment, le projet de décret n'apporte pas de précisions sur la répartition des obligations incombant aux fournisseurs d'électricité. La possibilité offerte au producteur signataire du contrat de vente directe d'électricité de déléguer ses obligations à un fournisseur devrait donc dans de nombreux cas inciter le producteur à les déléguer au fournisseur en titre du consommateur concerné.

A cet égard, la CRE soulève les points d'attention suivants :

- d'une part, l'accord du fournisseur et du producteur signataire du contrat de vente directe d'électricité sera nécessaire à la mise en œuvre de la délégation. En régime pérenne, dans un marché de détail concurrentiel, les fournisseurs seront incités à proposer un cadre permettant à leurs clients de s'engager dans des contrats de vente directe d'électricité, pour acquérir de nouveaux clients ou renouveler des clients en fin de contrat. Toutefois, des difficultés éventuelles pourraient survenir si certains fournisseurs ne souhaitaient pas mettre en œuvre ce dispositif ;
- d'autre part, les contrats de fourniture d'électricité et les contrats de vente directe d'électricité s'inscrivent dans des temporalités différentes : respectivement jusqu'à 3 ans et potentiellement jusqu'à 20 ans. Le changement de fournisseur du consommateur à échéance plus rapprochée que la durée du contrat de vente directe d'électricité crée donc un risque contractuel en cas de désaccord entre le producteur et le nouveau fournisseur.

---

<sup>10</sup> Sauf dans le cas d'un PPA qui prendrait la forme de PEB RE-Site, ce qui ne constitue, a priori, pas la norme actuellement

<sup>11</sup> Ces sociétés prennent généralement la forme de SPV (« *Single Purpose Vehicle* »).

### Avis de la CRE

Par un courrier reçu le 20 novembre 2023, le Directeur de l'énergie du Ministère de la transition énergétique a saisi pour avis la CRE d'un projet de décret en Conseil d'Etat pris sur le fondement de l'article L. 333-1 III, et visant notamment à :

- adapter le contenu du dossier d'autorisation de fourniture aux producteurs d'électricité concluant un contrat de vente directe d'électricité à des consommateurs finals ou à des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes;
- introduire de nouvelles pièces à transmettre par le pétitionnaire, fournisseur ou producteur, dans le cadre du dossier de demande d'autorisation de fourniture ;
- apporter des précisions sur la mise en œuvre de la délégation de l'obligation de fourniture à un tiers autorisé.

Le projet de décret modifie la section 1 du chapitre III du titre III du livre III de la partie réglementaire du code de l'énergie intitulée « Autorisation d'exercer l'activité de fourniture d'électricité aux consommateurs finals » afin, notamment, de tenir compte de l'exigence, introduite par la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ci-après, « loi APER »), de l'obtention de l'autorisation de fourniture lorsque un producteur d'électricité souhaite conclure un contrat de vente directe d'électricité avec des consommateurs finals ou à des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes.

L'administration a informé la CRE de la prise en compte d'un amendement du Conseil supérieur de l'énergie (ci-après, « CSE ») intégrant un nouvel article définissant le contrat de vente directe d'électricité visé à l'article L. 333-1 I. du code de l'énergie défini comme « *tout contrat ayant pour objet la vente d'électricité, d'un producteur à un consommateur final à des fins de consommation finale ou à un gestionnaire de réseaux pour ses pertes, sans cession ultérieure* ». La CRE accueille favorablement la prise en compte de l'amendement du CSE. La mention de la vente d'électricité « à des fins de consommation finale [...] sans cession ultérieure » permet d'exclure de ces dispositions les contrats d'achat d'électricité « financiers » entre un producteur et un consommateur, dans lesquels la totalité de la consommation demeure fournie par le fournisseur dans le cadre d'un contrat de fourniture « classique ». La CRE est favorable à ce que le producteur ne soit pas obligé de disposer d'autorisation de fourniture dans cette configuration contractuelle.

Concernant le dossier de demande d'autorisation :

- le nouvel article R. 333-1 du code de l'énergie ne prévoit pas de distinctions fondamentales dans le dossier de demande entre les différents pétitionnaires, qu'il s'agisse de fournisseurs classiques ou de producteurs concluant des contrats de vente directe avec des consommateurs finals. La CRE prend acte de la nouvelle rédaction de l'article R. 333-1 du code de l'énergie ;
- la CRE est par ailleurs favorable à i) ce que les conditions d'exercice de l'activité de fourniture ainsi que les modalités de couverture des offres commerciales, soient précisées afin de permettre une meilleure analyse des capacités techniques et financières du pétitionnaire et ii) l'inclusion de la CRE dans les transmissions d'informations prévues aux articles R. 333-3 et R. 333-5 du code de l'énergie.

Le projet de décret n'apporte pas de précisions sur la répartition des obligations incombant aux fournisseurs d'électricité liées à la consommation d'un consommateur qui disposerait de plusieurs fournisseurs. La CRE recommande au Gouvernement de mener un travail de fond et de concertation avec les acteurs sur cette question, et elle se tient prête à participer à ou animer des groupes de travail dans cette optique.

## Délibération n°2024-03

18 janvier 2024

---

Enfin, la possibilité offerte au producteur signataire du contrat de vente directe d'électricité de déléguer ses obligations à un fournisseur devrait inciter le producteur à les déléguer au fournisseur du consommateur concerné. Il est nécessaire que les producteurs et fournisseurs puissent s'accorder sur les termes de telles délégations afin de ne pas freiner le développement des contrats de vente directe d'électricité. Dans ces conditions, la participation des fournisseurs est essentielle à la bonne mise en œuvre du dispositif.

Compte tenu des éléments qui précèdent, la CRE émet un **avis favorable sur le projet de décret**, qui vient préciser les dispositions de la loi APER.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise au ministre chargé de l'énergie.

*Délibéré à Paris, le 18 janvier 2024.*  
Pour la Commission de régulation  
de l'énergie,  
Une Commissaire,

Valérie PLAGNOL