Réponse d'EDF à la consultation de RTE sur le projet de règles transitoires pour la valorisation des effacements au service du marché

31 mai 2013

EDF constate des évolutions favorables par rapport au projet de Règles précédent, la principale d'entre elles étant une proposition construite de versement. EDF n'approuve cependant pas intégralement son mode de calcul, ni la segmentation de clients proposée, qui nécessitent des évolutions qui sont détaillées plus loin.

EDF souligne l'importance d'un retour d'expérience rapide qui analysera notamment les effets « rebond » et « report », et s'efforcera de mettre en évidence l'ampleur des effets d'aubaine déjà identifiés. La faiblesse du Contrôle du Réalisé reste une préoccupation majeure pour EDF, certains effets d'aubaine potentiels étant évidents, ce qui conduit EDF à réitérer sa demande que des méthodes que les gestionnaires de réseau peuvent mettre en œuvre (méthode de l'historique et du panel) soient déployées au plus vite. Ces méthodes présentent en outre l'avantage d'être indépendantes des opérateurs d'effacement, et garantissent donc aux responsables d'équilibre une neutralité et une transparence qui font aujourd'hui défaut.

Enfin des évolutions restent nécessaires dans les diverses modalités proposées pour garantir aux fournisseurs la continuité de leur activité, en particulier de leurs offres d'effacements, en conformité avec la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (dite loi « Brottes ») et dans le respect des règles de concurrence. EDF souligne le risque d'une fragilité juridique du dispositif si la question de la coexistence entre les effacements déclenchés par les signaux de prix des fournisseurs et les effacements déclenchés par les opérateurs d'effacement n'était pas correctement traitée.

Le présent document, qui traite des principes, est complété par un tableau de réponse portant sur des éléments plus techniques. Une analyse technique complète ne pourra toutefois être effectuée qu'après diffusion du projet de Règles NEBEF SI. EDF demande également une clarification sur les modalités de l'évolution des Règles RE-MA qu'imposerait la mise en œuvre du présent projet de Règles (principalement son chapitre 8).

I. Versement

1) Il est nécessaire que les Règles NEBEF justifient le versement au regard de l'article 14 de la loi « Brottes »

EDF attire vivement l'attention de RTE sur la justification du versement, telle qu'elle est exposée à ce jour dans le document traitant du volet économique. Cette justification paraît devoir être enrichie, notamment afin de démontrer sa conformité aux exigences découlant de la loi « Brottes ».

Il est en effet nécessaire de mettre en évidence, de façon expresse, la compatibilité des modalités de calcul proposées dans le document avec la lettre et l'esprit de l'article 14 de cette loi, en tenant compte de l'éclairage fourni par ses travaux préparatoires ainsi que par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-666 DC du 11 avril 2013 :

- les modalités de calcul du versement doivent tenir compte "*des quantités d'électricité injectées (...) et valorisées (...)*" (cf. nouvel art. L. 271-1 du code de l'énergie) ;
- le versement ainsi calculé doit, pour chaque fournisseur, correspondre "*à la perte occasionnée par l'effacement*" (cf. exposé des motifs de l'amendement n° 214 rect. déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur l'article 7 bis de la proposition de loi, dont est issu l'article 14 de la loi) ;
- cette dernière exigence peut être exprimée en d'autres termes, employés par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la loi « Brottes » : le versement doit « *garantir la rémunération des fournisseurs d'électricité des sites dont la consommation est effacée* » (cf. décision n ° 2013-666 DC du 11 avril 2013).

2) Le versement proposé doit être corrigé pour refléter les coûts des fournisseurs

EDF partage la conclusion selon laquelle le versement doit correspondre à la part variable de la fourniture de l'offre choisie par les sites concernés en déclinant ce principe pour éviter des coûts de gestion trop importants. Pour autant des évolutions de la méthodologie de calcul proposées dans le projet de Règles doivent être apportées.

i. La segmentation proposée (profilé/télérelevé) n'est pas cohérente avec la structure des offres et ne répond pas à l'exigence de la couverture des coûts des fournisseurs

Si une segmentation devait être maintenue entre catégories de clients, la frontière pertinente serait celle relative à la catégorie tarifaire (selon que le site relève du tarif bleu ou non), frontière proposée par RTE dans les versions précédentes et qui devrait alors se décliner au niveau de la constitution des EDE. En effet, la seule raison objective pouvant justifier la mise en place de cette segmentation réside dans le fait que les compteurs des clients relevant du tarif bleu ne permettent pas de saisonnaliser les prix entre l'été et l'hiver. Des problématiques opérationnelles ne peuvent justifier que des clients dont les sites ont une puissance souscrite supérieure à 36 kVA, bénéficiant aujourd'hui du tarif jaune ou vert ou d'une offre de marché, soient traités comme des consommateurs au tarif bleu sous le seul motif qu'ils sont profilés : la variation du prix de leur contrat entre l'été et l'hiver s'oppose à cette assimilation. En outre, les GRD publient déjà les consommations constatées des sites relevant du tarif bleu au titre des droits à l'ARENH. Cette segmentation est donc déjà prise en compte dans les outils des gestionnaires de réseaux.

ii. La prise en compte d'une « composante ARENH » dans le versement, proposée pour les sites télérelevés, méconnaît l'économie des offres de fourniture, et ne répond donc pas à l'exigence de la couverture des coûts des fournisseurs

S'agissant de la proposition faite pour les clients télérelevés, EDF salue l'introduction d'une différenciation en huit plages horosaisonnières ainsi que la référence aux prix de marché *forward*.
En revanche, EDF conteste fermement la prise en compte d'un bénéfice lié au dispositif ARENH pour la détermination du prix du versement, dans la mesure où elle ne permet pas de couvrir les coûts d'approvisionnement des fournisseurs :

- Le code de l'énergie prévoit que les droits à l'ARENH sont calculés sur la base des consommations constatées, c'est-à-dire mesurées par le compteur. Une énergie non consommée ne donne donc aucun droit à l'ARENH. Cette disposition, nécessaire au bon fonctionnement du mécanisme d'ARENH, doit être conservée, il n'est donc pas souhaitable de la fragiliser par ailleurs.
- Les « heures creuses » ouvrant droit à l'ARENH sont définies comme les heures de plus faible consommation, définies en cohérence avec les heures où la production nucléaire est considérée comme marginale. Durant cette période particulière, la consommation supplémentaire d' 1 MWh permet au fournisseur de bénéficier d'un droit à l'ARENH durant toute l'année. A l'inverse, en dehors de ces « heures creuses », la consommation d'1 MWh supplémentaire ne donne aucun droit à l'ARENH : le coût d'approvisionnement d' 1MWh pour le fournisseur concerné est alors strictement égal au prix de marché, qui est donc alors répercuté au client. Or les NEBEF ont vocation à être activées sur les heures de plus forte consommation (heures pleines d'hiver) lesquelles, par construction, sont facturées au client intégralement sur la base de prix de marché.

- Enfin, si RTE maintenait malgré tout une « composante ARENH » sur les postes horosaisonniers concernés, les fournisseurs devraient répercuter sur leur portefeuille de clients, au prix de marché, le complément de prix versé au titre des effacements NEBEF. Tenir compte du prix de l'ARENH dans le calcul du versement reviendrait donc à faire payer aux consommateurs un bénéfice lié à l'ARENH indument capté par l'opérateur d'effacement.

3) Il est souhaitable, pour des raisons opérationnelles, de prévoir une adaptation des modalités de versement pour les NEBEF activées sur des sites au tarif réglementé situés sur les zones de desserte des ELD

En ce qui concerne les modalités de gestion des flux financiers, pour le cas particulier des clients bénéficiant des tarifs réglementés de vente sur le territoire des entreprises locales de distribution, il convient que le versement soit fait directement à EDF, qui fournit l'énergie correspondante à la NEBEF en lieu et place des ELD . Une telle disposition permettrait d'éviter la mise en place d'accords bilatéraux entre EDF et chaque ELD concernée, qu'il serait nécessaire de conclure pour que le versement aux ELD soit in fine reversé à EDF, et qui générerait des coûts de transaction supplémentaires.

4) La sécurisation financière du dispositif ne doit pas reposer in fine sur les fournisseurs

Il n'est ni justifié ni fondé que les fournisseurs supportent le risque d'impayés en cas de défaillance d'un opérateur d'effacement. Le gestionnaire du réseau de transport doit porter ce risque qu'il est le seul à même de suivre et d'encadrer; cette disposition serait d'ailleurs cohérente avec les règles applicables en cas de défaillance d'un RE. Surtout, elle est impérative au vu des dispositions de la loi « Brottes », qui prévoit que l'opérateur d'effacement agisse indépendamment de l'accord du fournisseur d'électricité, qui n'a donc aucune connaissance de l'identité de ses contreparties.

Enfin, EDF réitère ses observations sur les analyses présentées par RTE à propos de la prime qui sera instaurée par un décret à venir et financée par la CSPE. De plus, EDF soutient pleinement la conclusion de RTE à propos de l'effet des effacements sur les marchés : cet éventuel effet ne doit pas être pris en compte dans le cadre des dispositifs prévus pour les règles NEBEF. Tout comme RTE, EDF juge que cette option serait en rupture complète avec la régulation du secteur de l'électricité et qu'elle ne serait pas économiquement pertinente. EDF partage les interrogations de RTE quant aux impacts liés à la forme de la prime : il serait utile de traiter ce sujet au sein d'une instance de concertation, afin supprimer toute distorsion pouvant nuire au bon fonctionnement des marchés de l'énergie. A noter également qu'une analyse du dispositif envisagé au regard des règles relatives aux aides d'Etat sera nécessaire en vue d'assurer sa sécurité juridique.

II. Prise en compte du modèle AFIEG

EDF comprend du modèle AFIEG qu'il repose sur un calcul du versement différencié, prenant en compte le prix du contrat de fourniture conclu entre le fournisseur et le consommateur. Ce modèle s'appliquerait à une catégorie déterminée de consommateurs, non encore définie de façon définitive, mais qui pourrait être celle des consommateurs reliés directement au réseau de transport, ayant conclu un CART et capables de réaliser un effacement d'au moins 1 MW.

En outre, RTE propose la mise en place d'un mandat donné par l'opérateur d'effacement au consommateur : en exécution de ce mandat, le consommateur règlerait lui-même le versement, correspondant au montant de sa facture selon sa consommation corrigée de l'effacement.

EDF identifie différentes problématiques de nature économique et juridique liées à cette proposition.

1) L'optionalité offerte au consommateur est de nature à compromettre la couverture des coûts d'approvisionnement des fournisseurs

Le choix laissé aux consommateurs concernés, quant à la possibilité d'appliquer ou non le modèle « AFIEG », engendre un risque financier pour les fournisseurs.
En effet, l'ensemble opérateur d'effacements - consommateur aura à cœur d'opter systématiquement pour le prix le moins élevé entre le prix de son contrat de fourniture et le prix de versement « régulé ». La couverture des coûts d'approvisionnement du fournisseur ne pourra donc être garantie. En outre, la proposition de RTE conduirait les fournisseurs à voir la consommation des clients concernés affectée d'une instabilité préjudiciable, liée à des arbitrages fréquents entre le prix de la fourniture du contrat et le prix de versement défini par RTE.
Un tel modèle ne serait donc envisageable que s'il a un caractère obligatoire, pour une catégorie de clients qui reste à définir de façon objective et claire pour répondre au principe d'égalité devant la loi (cf point 2-a ci-après).

2) Autres difficultés juridiques soulevées par le modèle AFIEG

EDF s'interroge sur la conformité du modèle AFIEG au principe d'égalité devant la loi (a), ainsi qu'aux règles de concurrence (b).

a) Compatibilité avec le principe d'égalité devant la loi

Conformément au principe d'égalité, il conviendrait d'identifier une différence de situation objective entre les consommateurs éligibles au dispositif « AFIEG » et les autres, de nature à justifier une différence de traitement entre ces deux catégories. A cet égard, RTE propose de limiter le bénéfice de ce dispositif aux sites reliés directement au réseau public de transport et disposant d'un CART, ce qui pourrait constituer un élément pertinent. En outre, il conviendrait de s'assurer que la différence de traitement ainsi instaurée entre consommateurs est proportionnée et en rapport avec l'objet des règles. Or, à cet égard, RTE précise lui-même que cette frontière pourrait être discutée.

b) Du point de vue de sa conformité avec les règles de concurrence

Comme le souligne RTE, l'adoption du modèle « AFIEG » supposerait un aménagement de la clause de confidentialité contenue dans les contrats de fourniture. Cet aménagement ne soulève pas de difficulté de principe sur le plan contractuel mais n'est envisageable que sous réserve du respect des règles de concurrence.

Ainsi que le rappelle RTE, l'Autorité de la concurrence a souligné l'existence d'une situation concurrentielle entre les opérateurs d'effacements et les fournisseurs. Ces deux qualités pouvant par ailleurs être cumulées, un opérateur d'effacement pourrait être amené à conclure un contrat de mandat avec un client fourni en électricité par l'un de ses concurrents sur le marché de la fourniture.

Ce dispositif, dans la mesure où il suppose la communication du niveau de prix des contrats de fourniture, conduit donc à organiser l'accès par des concurrents à des informations commercialement sensibles. Compte tenu des risques ainsi susceptibles de peser sur les entreprises concernées, il n'est pas envisageable que les modalités contractuelles d'un tel échange d'informations soient laissées à l'appréciation des intéressés : il conviendrait de prévoir un encadrement réglementaire adéquat.

III. Insuffisance du contrôle du réalisé

EDF maintient l'intégralité des commentaires formulés lors de la précédente consultation de novembre 2012, ceux-ci n'ayant pas trouvé de réponse satisfaisante de la part de RTE. En particulier :

- RTE ne retient au démarrage de NEBEF que deux méthodes de mesure des effacements qui qualifient potentiellement d'effacement NEBEF chaque creux d'une courbe de charge (lié à une interruption de procédé industriel ou simplement une pause méridienne). Ces méthodes permettent de valoriser immédiatement des créneaux de consommation issus de toute modification du comportement des clients bénéficiant d'offres avec des prix de pointe fixe (c'est-à-dire comportant un prix plus élevé sur une période fixe de deux heures par exemple). Or, la modification structurelle du comportement du client ne peut en aucun cas être valorisée sous la

forme d'une NEBEF, puisqu'elle aurait eu lieu en tout état de cause, indépendamment des signaux envoyés par le marché en cas de période de tension.

- La méthode de l'historique (qui fait aujourd'hui référence chez RTE et ERDF pour la reconstitution des courbes de charge en cas de données manquantes) et celle du panel (dont le profilage est issu) doivent être mises en œuvre au plus vite. En effet, non seulement ces méthodes peuvent permettre d'endiguer certains effets d'aubaine identifiés depuis l'origine de la concertation, mais en outre elles présentent l'avantage indéniable d'être indépendantes des opérateurs d'effacement : elles garantissent donc aux responsables d'équilibre des sites effacés une neutralité et une transparence.

- Une architecture doit être envisagée pour la prise en compte des effets « rebond » et « report » comme cela est évoqué dans le document traitant des modalités économiques.

IV. Coexistence des effacements des fournisseurs et de ceux des opérateurs tiers

EDF rappelle son soutien au principe de la création d'un périmètre d'effacement et au rattachement de chaque site à un périmètre d'effacement unique. Ce principe, qui permet une comptabilisation équitable des flux d'énergie dans un marché ouvert et est appliqué depuis l'origine du dispositif de responsable d'équilibre, s'impose également au sein du nouveau dispositif NEBEF.

Or, EDF souligne à nouveau que le projet de Règles ne traite pas le problème de la coexistence des effacements des fournisseurs et de ceux des opérateurs d'effacement dits « pure player ». Eu égard à la méthodologie de contrôle retenue, les seconds seront mécaniquement privilégiés, au détriment des fournisseurs. Un sérieux problème de concurrence serait posé si le modèle de marché adopté ne permettait pas de mettre à égalité les différents acteurs susceptibles de valoriser la capacité d'effacement d'un consommateur.
Une solution concrète et compatible avec ces Règles pourrait consister, pour les fournisseurs, à se déclarer Opérateurs d'Effacements et à inscrire dans leur périmètre leurs sites ayant contracté avec eux une offre d'effacement.

EDF constate d'ailleurs que rien n'interdit à un fournisseur de se déclarer opérateur d'effacement, ni de déclarer les sites concernés dans son périmètre d'effacement. De même, rien ne lui interdit, en cette qualité d'opérateur d'effacement, de se rattacher au périmètre de son responsable d'équilibre. Dans ce cas, aucun flux financier, aucun frais ni aucune garantie bancaire ne devraient être prévus. EDF propose que ce point soit inscrit de façon explicite dans les Règles.

Par ailleurs, pour gérer les situations et les contrats préexistants à l'entrée en vigueur des règles, il est nécessaire de définir des dispositions transitoires. Il apparaît par exemple envisageable de prévoir qu'un client est automatiquement rattaché au périmètre de l'opérateur d'effacement avec lequel un contrat était en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi « Brottes ». Ce rattachement pourrait bien entendu être modifié à tout moment, dès lors qu'il serait établi qu'un contrat a été postérieurement conclu avec un autre opérateur d'effacement.

Enfin, dans l'attente d'un dispositif pérenne satisfaisant, il serait nécessaire d'exclure les offres de fourniture incitant à l'effacement et proposées par les différents fournisseurs, notamment les contrats EJP et Tempo, du mécanisme instauré par NEBEF 1, à l'image de la solution retenue pour l'Appel d'Offres Bretagne. Une telle disposition n'exclurait pas pour autant ces sites du dispositif puisqu'ils conserveraient toute liberté de changer d'option tarifaire afin d'y participer. A défaut d'une telle exclusion, EDF demande qu'un rattachement automatique dans son périmètre d'effacement soit prévu.

V. Modification des Règles MA/RE

EDF attire l'attention de RTE sur les impacts liés au chapitre 8 du projet de Règles, qui précise quelles sont les modifications "qui doivent être apportées" aux Règles MA/RE.

D'une part, EDF estime que les Règles NEBEF n'explicitent pas clairement si les modifications proposées aux chapitres concernés des Règles MA/RE feront l'objet d'une nouvelle publication actualisée, intégrant les modifications liées à l'entrée en vigueur des Règles NEBEF, ou si les dispositions seront modifiées sans publication complémentaire. Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, EDF considère qu'il est important que les Règles MA/RE fassent l'objet d'une actualisation, qui intégrerait l'ensemble des modifications mentionnées au chapitre 8 des Règles NEBEF.

D'autre part, EDF tient à souligner que toute modification des Règles MA/RE doit suivre une procédure de révision spécifique, prévue à l'article B.6 des Règles MA/RE. À ce jour, EDF n'a pas été informée de l'ouverture d'une telle procédure. Le non-respect de cette dernière poserait un double problème de sécurité juridique : non seulement pour les acteurs qui ne sont pas associés aux modifications des Règles MA/RE présentées dans la présente consultation NEBEF, mais également en ce que cette démarche risquerait de créer un précédent, contraire aux dispositions précitées.

Pour la présente consultation, il est a minima nécessaire d'informer les RE que les Règles NEBEF emportent modification des Règles RE, et de les inviter à répondre à la consultation NEBEF, à tout le moins pour ce qui concerne les modifications qu'engendreraient les Règles NEBEF sur les Règles RE.
En outre, les modalités de révision des Règles NEBEF (article 3.3.1 des Règles NEBEF) devraient prévoir expressément que toute modification des Règles NEBEF entraînant une modification des Règles RE doit suivre en parallèle les modalités de révision prévues à l'article B.6 des Règles RE.

VI. Rôle des Gestionnaires de Réseau de Distribution

EDF partage les conclusions de RTE visant à confier aux GRD la gestion du périmètre d'effacement pour les sites qui leur sont rattachés et souhaite que leur rôle soit rapidement étendu au contrôle du réalisé et au contrôle des données afin d'assurer la nécessaire cohérence avec leur responsabilité dans la reconstitution des flux. La mise en place de la méthode du panel pour le contrôle du réalisé permettrait de se conformer aux exigences légales, en continuant à confier aux GRD la responsabilité qui leur revient dans la mesure des flux qui sont affectés aux acteurs de marché.

VII. Couverture des coûts de gestion du dispositif NEBEF

Le dispositif doit être intégralement financé par les Opérateurs d'effacement qui en sont les bénéficiaires. En particulier, les coûts liés au contrôle et à la certification des effacements doivent leur être imputés en cohérence avec les dispositions du décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012 portant création du mécanisme d'obligation de capacité, le dispositif NEBEF ayant vocation à s'intégrer dans ce mécanisme.

VIII. Publication des données

A l'échéance à laquelle RTE publie les données agrégées par périmètre, EDF demande qu'une information, agrégée au niveau France, soit mise à disposition sur le site web RTE détaillant les NEBEF déclarées et des NEBEF régularisées relatives aux EDE profilées, télérelevées raccordées au RPD et télérelevées raccordées au RPT corrigées et non corrigées.

EDF demande à disposer dans les meilleurs délais de précisions sur les formats de publication prévus.