

## DÉLIBÉRATION N°2025-29

# Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 22 janvier 2025 portant communication sur la fin des offres symétriques pour les capacités de réserve secondaire

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX et Lova RINEL, commissaires.

## 1. Compétence de la CRE et contexte

### 1.1. Cadre juridique 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. Il définit un cadre pour l'intégration et l'harmonisation des mécanismes d'équilibrage, dans le but d'améliorer l'efficacité de ces mécanismes, notamment en permettant l'échange entre pays d'énergie d'équilibrage en temps réel et de capacités de réserves.

L'article 18, paragraphe 1, du règlement EB prévoit que « *les GRT de cet Etat membre élaborent une proposition concernant : a) les modalités et conditions applicables aux fournisseurs de services d'équilibrage ; b) les modalités et conditions applicables aux responsables d'équilibre* ». En application des dispositions des articles 5, paragraphe 4, point c), et 6, paragraphe 3, du règlement EB, l'autorité de régulation est compétente pour approuver cette proposition et ses modifications.

De plus, l'alinéa 4 de l'article L. 321-11 du code de l'énergie dispose que : « *le gestionnaire du réseau public de transport veille également à la disponibilité et à la mise en œuvre des services nécessaires au fonctionnement du réseau. Tout producteur dont les installations disposent d'une capacité constructive de réglage de la fréquence ou de la tension met, en application de l'article L. 342-5, cette capacité à la disposition du gestionnaire du réseau public de transport, selon des modalités de participation et des règles de détermination de la rémunération fondées sur des critères objectifs et non discriminatoires, qui sont élaborées et publiées par le gestionnaire du réseau public de transport* ».

L'alinéa 5 de ce même article prévoit que « *ces modalités et règles sont approuvées par la Commission de régulation de l'énergie préalablement à leur mise en œuvre* ».

Les règles de marché relatives aux services système fréquence (ci-après « règles SSyF ») entrent donc dans le champ de compétence de la commission de régulation de l'énergie (CRE).

Par ailleurs, l'article 32, paragraphe 3, du règlement EB dispose que « *l'acquisition de capacités d'équilibrage à la hausse et à la baisse est réalisée séparément au moins pour les réserves de restauration de la fréquence et les réserves de remplacement* ». Ce principe a été réaffirmé dans 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 »). L'article 6, paragraphe 9, énonce que « *les marchés sont passés séparément pour la capacité d'équilibrage à la hausse et pour la capacité d'équilibrage à la baisse, sauf si l'autorité de régulation approuve une dérogation à ce principe [...]* ».

### 1.2. Contexte de la présente délibération

RTE équilibre en temps réel la consommation et la production d'électricité en sollicitant, auprès de 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, et, d'autre part, la réserve tertiaire.

La réserve primaire vise à contenir les écarts de fréquence sur le réseau interconnecté d'Europe continentale, en modulant l'injection ou le soutirage des moyens y participant, en réaction à des écarts de fréquence en temps réel. La réserve secondaire, plus lente, vise à rééquilibrer en temps réel la production et la consommation en France, en modulant l'injection ou le soutirage des moyens participant à cette réserve au travers d'un signal de commande national transmis par RTE. Le fonctionnement et la participation des acteurs à ces mécanismes sont définis par les règles relatives aux services système de réglage de la fréquence proposées par RTE et approuvées par la CRE.

La CRE a indiqué dans sa délibération du 2 avril 2020<sup>1</sup> que la contractualisation des capacités de réserve secondaire par RTE devait s'effectuer par un appel d'offres journalier national au plus tard à partir du 31 décembre 2021. Après une large concertation, RTE a fixé la date de lancement de cet appel d'offres au 3 novembre 2021.

Après plusieurs journées de fonctionnement, constatant un grave dysfonctionnement de ce marché, la CRE a demandé à RTE par un courrier daté du 10 novembre 2021 de suspendre l'appel d'offres pour revenir temporairement au système régulé antérieur, correspondant à une prescription régulée des producteurs disposant de capacités constructives de réglage<sup>2</sup>.

Dans sa délibération du 25 janvier 2024<sup>3</sup>, la CRE a acté la réouverture de la contractualisation par appel d'offres des capacités de réserve secondaire. Celle-ci est effective depuis le 18 juin 2024.

Dans le cadre de l'appel d'offres journalier pour la contractualisation des capacités de réserve secondaire, les acteurs ont la possibilité de déposer des offres dites « symétriques ». Une offre symétrique permet de lier entre elles une offre à la hausse et une offre à la baisse, à condition que la puissance et le prix offerts dans chaque sens soient strictement identiques.

Lors de la sélection des offres par l'algorithme, si deux offres sont liées pour former une offre symétrique, la puissance retenue à la hausse est toujours égale à la puissance retenue à la baisse.

Dans sa délibération du 10 juin 2021 portant approbation des règles SSyF<sup>4</sup>, la CRE a demandé à RTE d'évaluer l'impact des offres symétriques sur les six premiers mois de l'appel d'offres portant sur les capacités de réserve secondaire et a précisé que *« si le retour d'expérience montre un impact négatif dû à ces offres symétriques, la CRE envisage de les limiter ou de les interdire avec un préavis de 2 ans »*.

La CRE a réitéré cette position dans sa délibération du 29 février 2024<sup>5</sup> en énonçant que *« la CRE demande à RTE de réaliser un retour d'expérience portant sur les 6 premiers mois de l'appel d'offres une fois celui-ci réouvert. La CRE invite les acteurs à préparer dès à présent la perspective d'évolution vers une participation dissymétrique à cet appel d'offres »*.

---

<sup>1</sup> [Délibération n°2020-072 de la CRE du 2 avril 2020 portant orientations sur les évolutions relatives à la réserve secondaire et portant décision sur une demande de dérogation 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](#)

<sup>2</sup> Pour une unité de production ou de stockage, volume minimal de réserve secondaire associé à une loi de réglage et une dynamique applicable à cette unité.

<sup>3</sup> [Délibération n°2024-18 de la Commission de régulation de l'énergie du 25 janvier 2024 portant décision mettant fin à la dérogation accordée à RTE 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](#)

<sup>4</sup> [Délibération n°2021-165 de la Commission de régulation de l'énergie du 10 juin 2021 portant approbation des Règles Services Système fréquence proposées par RTE](#)

<sup>5</sup> [Délibération n°2024-44 de la CRE portant approbation des règles de marché harmonisées relatives aux services système fréquence](#)

A l'issue des six premiers mois d'appel d'offres pour la contractualisation des capacités de réserve secondaire, RTE a présenté les conclusions de son retour d'expérience sur l'effet des offres symétriques le 18 décembre 2024 en groupe de concertation services système fréquence. En complément de cette analyse, la CRE a procédé à une consultation informelle des acteurs<sup>6</sup> du 14 novembre au 13 décembre sur le sujet des offres symétriques de réserve secondaire. Dix acteurs ont répondu à cette consultation informelle.

L'objet de la présente délibération est d'annoncer la fin des offres symétriques pour les capacités de réserve secondaire, en amont de l'approbation du prochain jeu de règles SSyF<sup>7</sup> qui s'appliquera au début de l'année 2026.

## **2. Effet des offres symétriques sur l'appel d'offres de capacités de réserve secondaire**

### **2.1. Conclusions du retour d'expérience présenté par RTE à l'issue des six premiers mois d'appel d'offres**

Comme demandé par la CRE dans les délibérations précitées, RTE a mené un travail d'analyse portant sur les six premiers mois de fonctionnement de l'appel d'offres de réserve secondaire, visant à évaluer l'impact des offres symétriques sur le bon fonctionnement de ce marché. Les conclusions de ce retour d'expérience ont été présentées à l'ensemble de la filière lors du groupe de travail « services système fréquence » du 18 décembre 2024.

Il en résulte que, du fait du lien qu'elles imposent entre les sens hausse et baisse alors même que le besoin de réserve de RTE est dissymétrique, l'existence d'offres symétriques induit des effets de bord indésirables et nuit au bon fonctionnement du marché de la réserve secondaire.

En premier lieu, lorsque le marché est majoritairement constitué d'offres symétriques, un effet de surcontractualisation est susceptible de survenir, RTE étant obligé de retenir des volumes identiques dans les deux sens alors que son besoin n'est pas toujours symétrique. Cette surcontractualisation en volume induit des surcoûts pour RTE, supportés par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE).

En outre, les offres symétriques génèrent un phénomène d'offres paradoxalement rejetées. Certaines offres à prix faible ou nul dans un seul sens peuvent être rejetées par l'algorithme au profit d'une offre symétrique pourtant plus chère, mais sélectionnée, car elle permet de satisfaire l'ensemble du volume dans les deux sens.

Enfin, les offres symétriques tendent à dégrader le signal-prix entre la hausse et la baisse. En effet, ces offres ne dissocient pas les services rendus à la hausse et à la baisse, ce qui peut conduire à des prix à la hausse et à la baisse qui ne sont pas représentatifs des contraintes des acteurs et qui ne permettent pas d'orienter les investissements vers les besoins réels du système.

Les principales conclusions du retour d'expérience de RTE sont les suivantes :

- l'utilisation majoritaire d'offres symétriques par les acteurs induit une surcontractualisation de l'ordre de 4 à 5% pour RTE sur ces six premiers mois. RTE a ainsi contractualisé 740 MW en moyenne à la hausse, pour un besoin moyen de 713 MW, et a contractualisé 750 MW en moyenne à la baisse, pour un besoin moyen de 717 MW ;
- le taux de rejet paradoxal pour les offres dissymétriques est élevé sur ces six premiers mois, avec un taux moyen de 30% dans le sens hausse et de 10% dans le sens baisse pour l'ensemble des offres dissymétriques déposées ;

---

<sup>6</sup> La CRE a sollicité l'avis de tous les acteurs participant actuellement à l'appel d'offres, ainsi que tous les nouveaux acteurs en cours de certification de capacités.

<sup>7</sup> [La dernière version des règles SSyF a été approuvée par la délibération n°2024-227 du 12 décembre 2024 de la CRE portant approbation des règles de marché relatives aux services système fréquence et de ses dispositions générales](#)

- en appliquant les conditions de dissymétrie à l'ensemble des offres des acteurs aux six premiers mois de l'appel d'offres, il en ressort la disparition des effets de surcontractualisation pour RTE, une diminution de la variabilité des prix marginaux, et une baisse des coûts de l'ordre de 12%.

A l'issue de son retour d'expérience, RTE conclut donc que les offres symétriques ont un impact négatif sur la contractualisation de la réserve secondaire.

RTE souligne qu'une évolution vers un fonctionnement entièrement dissymétrique aurait un double effet bénéfique :

- un effet positif sur le coût payé par le consommateur, du fait d'une contractualisation des capacités au plus juste et d'une baisse des coûts marginaux en lien avec cette baisse des volumes ;
- un effet positif sur le fonctionnement du marché : moins d'offres asymétriques paradoxalement rejetées et des prix plus représentatifs à la hausse et à la baisse.

## 2.2. Position des acteurs

A l'occasion du groupe de travail « services système fréquence », les acteurs de la filière n'ont pas émis d'objection vis-à-vis du retour d'expérience de RTE, dont les conclusions sont partagées.

En complément, la CRE a mené une consultation informelle des acteurs de la filière, du 14 novembre au 13 décembre. 10 acteurs ont répondu à cette consultation. L'objectif de cette consultation était de recueillir l'appréciation des acteurs quant à leur justification technique du besoin d'offres symétriques, leurs perspectives pour la dissymétrisation des offres à court et moyen terme, les impacts économiques éventuels induits par la fin des offres symétriques, et la définition du délai le plus adapté pour mettre fin aux offres symétriques.

L'utilisation majoritaire d'offres symétriques par les acteurs à ce stade est due au fait que le mode symétrique correspond au fonctionnement historique de certains actifs, la formulation d'offres dissymétriques pouvant nécessiter des adaptations techniques. Par ailleurs, les offres dissymétriques étant régulièrement paradoxalement rejetées, les acteurs n'ont pas d'incitation à ce stade à rendre leurs offres dissymétriques.

Une très large majorité des acteurs s'oriente vers une formulation d'offres dissymétriques plus importante à court terme. Des processus de certification de nouveaux actifs ou de recertification d'actifs existants afin d'augmenter la puissance totale offerte en mode dissymétrique ont déjà été engagés ou menés à leur terme à cet effet. Il est nécessaire de maintenir cette dynamique en confirmant la mise en œuvre de la dissymétrisation des offres.

La majorité des acteurs considère que la limitation ou l'interdiction des offres symétriques aura un impact économique positif, en accord avec les conclusions de RTE (moins de rejet paradoxal d'offres dissymétriques, meilleur signal prix).

Un acteur souhaite que les offres symétriques ne soient pas interdites. Un autre acteur souhaite que le préavis pour la fin des offres symétriques s'élève à deux ans à compter de janvier 2025. L'ensemble des autres acteurs est favorable à un préavis d'un an ou moins.

## 2.3. Analyse de la CRE

La CRE rappelle que le fonctionnement cible du marché de la réserve secondaire correspond à une participation dissymétrique des acteurs, telle que prévue par les règlements européens.

La CRE souligne la qualité du travail d'analyse réalisé par RTE, dont elle partage les conclusions. La CRE note que ces conclusions sont également partagées par les acteurs de la filière.

La CRE avait identifié cet enjeu de longue date et avait régulièrement souligné que le fonctionnement cible pour la réserve secondaire était celui d'une participation dissymétrique des acteurs, telle que prévue par les règlements européens. Dès 2021, la CRE avait signalé les biais inhérents aux offres symétriques. Depuis, le sujet a fait l'objet de nombreux échanges avec RTE et les acteurs en vue de l'ouverture de l'appel d'offres pour la réserve secondaire. A l'occasion de l'ouverture de l'appel d'offres, la CRE avait déjà invité, dans sa délibération du 29 février 2024, les acteurs de marché à se préparer au passage aux offres dissymétriques.

Du fait du lien entre les sens hausse et baisse alors même que le besoin de réserve de RTE est asymétrique, l'existence d'offres symétriques induit des effets de bord indésirables et nuit au bon fonctionnement de ce marché.

Au vu de ces effets négatifs, le maintien des offres symétriques à moyen terme conduirait à une sous-optimisation du système électrique. Tout d'abord, la surcontractualisation en volume et les surcoûts induits ne peuvent être acceptés comme un fonctionnement pérenne de ce marché, car leurs effets vont à l'encontre de l'intérêt du consommateur final. De plus, le rejet paradoxal d'offres asymétriques va à l'encontre même des bénéfices attendus de l'ouverture de ce nouveau marché, la contractualisation par appel d'offres ayant précisément pour objectif d'inciter de nouveaux acteurs à fournir de la réserve secondaire. Enfin, l'interdiction des offres symétriques induira un signal prix moins volatil et plus lisible, au bénéfice de l'ensemble de la filière.

La consultation informelle des acteurs menée par la CRE montre que ceux-ci partagent majoritairement l'ensemble de ces constats, et qu'une grande partie d'entre eux est déjà tournée vers la dissymétrisation des actifs et des offres. La grande majorité des acteurs est favorable à la suppression des offres symétriques avec un préavis d'un an ou moins.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la CRE réaffirme l'intérêt de mettre fin aux offres symétriques pour les capacités de réserve secondaire à compter de l'entrée en vigueur de la prochaine version des règles services système fréquence de RTE, prévue pour le début de l'année 2026.

Le délai de prévenance d'un an permettra à l'ensemble des acteurs de la filière de disposer du temps nécessaire pour préparer cette évolution du fonctionnement du marché capacitaire de la réserve secondaire. RTE proposera les modifications nécessaires dans le prochain jeu de règles services système fréquence en cohérence avec cette décision, dans le cadre de la concertation en cours. Ces modifications seront soumises à approbation de la CRE.

## **Communication de la CRE**

En application de l'article 18, paragraphe 1 du règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (règlement EB), et de l'article L. 321-11, alinéa 4 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est compétente pour approuver et réviser les règles relatives aux services système fréquence, dont les modalités applicables à l'appel d'offres de capacité de la réserve secondaire.

Conformément à l'article 32, paragraphe 3, du règlement EB et à l'article 6, paragraphe 9, du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité, la contractualisation de la capacité d'équilibrage doit être réalisée séparément à la hausse et à la baisse.

Par la présente délibération, la CRE annonce, auprès de l'ensemble des acteurs des services système, la fin des offres symétriques et le passage aux offres dissymétriques, pour les capacités de réserve secondaire, à compter de l'entrée en vigueur de la prochaine version des règles services système fréquence de RTE prévue pour le début de l'année 2026.

Ce délai de prévenance permettra à l'ensemble des acteurs de la filière de disposer du temps nécessaire pour continuer à préparer cette évolution structurante du fonctionnement du marché.

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

**Délibéré à Paris, le 22 janvier 2025.**

**Pour la Commission de régulation de l'énergie,**

**La présidente,**

**Emmanuelle WARGON**