Proposition de cadrage d'un Appel d'Offres pluriannuel pour les Effacements de la catégorie 1 Appel à contribution.

Réponse d'EDF

15 octobre 2021

La PPE fixe des objectifs ambitieux de développement des capacités d'effacement pour contribuer à la sécurité d'approvisionnement des consommateurs et à la flexibilité du système électrique. L'atteinte de ces objectifs nécessite non seulement un soutien public à la filière (renforcé depuis 2020 avec le rehaussement à 60 €/kW du plafond de rémunération capacitaire) mais aussi une meilleure visibilité pour les acteurs du marché. C'est pour répondre au besoin de visibilité exprimé par certains acteurs que les autorités françaises ont décidé de mettre en œuvre un appel d'offres pluriannuel tout en faisant le choix d'en restreindre l'accès aux seules capacités d'effacement de catégorie 1 (sites de consommation de puissance souscrite ≤ 1 MW) en raison d'un coût capitalistique plus important.
EDF partage le diagnostic que tout investissement nécessite de donner aux porteurs de projets une visibilité suffisante sur la rémunération espérée. Il est toutefois primordial de s'assurer que les mesures envisagées en réponse à ce besoin de visibilité préservent l'objectif premier du mécanisme de soutien, lequel consiste à accompagner temporairement l'émergence de capacités d'effacement économiquement viables et au meilleur coût pour la collectivité. Pour cela, les conditions du soutien doivent porter sur une durée limitée et permettre une participation équitable de toutes les capacités, à service rendu équivalent.

EDF considère, par conséquent, que cet appel d'offres pluriannuel appelle trois remarques majeures :

1) L'octroi aux seules capacités d'effacement de la catégorie 1 d'un soutien garanti sur plusieurs années contrevient non seulement au principe de neutralité technologique mais également au principe du moindre coût pour la collectivité.

2) Par ailleurs, EDF rappelle que tout soutien public doit être temporaire (raison pour laquelle l'accord de la Commission Européenne s'appuie sur une date de fin à l'aide d'état consentie). Offrir de la visibilité à des investisseurs ne signifie pas soutenir financièrement des capacités durant toute leur durée de vie économique mais assurer un revenu stable durant les premières années de développement[1]. Soutenir des capacités pendant dix ans, dont certaines ont déjà bénéficié de six années d'aides, parait de ce fait excessif. Une étude devrait être menée pour déterminer une durée de soutien minimale permettant de couvrir les coûts d'investissement engagés par l'opérateur d'effacement. Une durée de l'ordre de 5 ans semble à première approche acceptable. En tout état de cause, la durée maximale de soutien ne doit pas dépasser la durée de 7 ans retenue pour l'AOLT afin de respecter le cadre du soutien capacitaire. Une dégressivité du soutien sur la durée pour préparer les capacités lauréates à la sortie du dispositif devrait être envisagée. De même, EDF n'est pas favorable à la participation inconditionnelle à l'AO pluriannuel de capacités ayant déjà bénéficié d'un soutien dans le cadre de l'AOE Lot 1.

3) Enfin, il conviendrait d'assurer une cohérence en termes de durée de soutien accordé aux effacements entre l'Appel d'offres pluriannuel et l'appel d'offres EIF par ailleurs envisagé. Comme indiqué lors des précédentes consultations, le développement de ces offres exige également

[1] Un soutien de quatre ans est préférable à un soutien de 4 fois un an.

d'avoir une visibilité sur plusieurs années. Ceci est d'autant plus important que les EIF et les effacements de catégorie 1 exploitent le même gisement d'effacements.

Question 1 :
Ce calendrier de mise en œuvre de l'AOE 2023 vous convient-il ?

a. Pour les OE offrant des capacités de la catégorie 1

EDF est favorable au calendrier de mise en œuvre proposé pour l'AOE 2023.

b. Pour les OE offrant des capacités de la catégorie 2

EDF est favorable au calendrier envisagé pour les capacités de catégorie 2.

Question 2 (réponse sous pli confidentiel possible par mail – anne.mayeux@rte-france.com) :
Dans le cas où le calendrier de l'AOE 2023 (objet de la question 1.) vous semblerait tardif et que vous estimez être en mesure de recruter un volume significatif de capacités additionnelles pour novembre 2022 : Quel volume de capacités additionnelles pensez-vous pouvoir apporter ?

EDF partage l'analyse de RTE sur la complexité et les coûts générés par une mise en œuvre anticipée de l'AO pluriannuel dès 2022, pour un bénéfice pour la collectivité incertain en raison de volumes mobilisables probablement limités à si brève échéance. Dans l'éventualité d'une mise en œuvre de l'AO Pluriannuel dès 2022, EDF considère donc indispensable de prévoir la possibilité d'une déclaration d'infructuosité de celui-ci en cas de capacités additionnelles proposées en deçà d'un seuil à déterminer au regard du besoin de capacités identifié par RTE (à l'image des prérequis pour l'organisation des AOLT), ainsi qu'en cas de nombre insuffisant de candidats à l'AO. Ces conditions sont d'autant plus nécessaires que le soutien accordé portera sur plusieurs années et structurera durablement le marché. En l'absence de certitude sur l'organisation d'AO Pluriannuels successifs, dans le cadre du nouveau régime de soutien en cours de négociation avec la DG COMP, il s'agit en effet d'éviter qu'une mise en œuvre précipitée de l'AO pluriannuel empêche des candidats potentiels de participer en raison d'un temps de recrutement de sites qui ne peut raisonnablement se faire en moins d'un an et conduise à figer durablement une situation d'acteurs existants.

Question 3 :

- Etes-vous favorable aux modalités proposées pour la durée d'engagement ?
- Une durée spécifique vous-semble-elle plus adaptée ?

EDF partage le constat que tout investissement nécessite de donner aux porteurs de projets une visibilité suffisante sur la rémunération escomptée. Toutefois, les mesures envisagées pour répondre à ce besoin de visibilité des acteurs doivent avant tout conserver un caractère transitoire visant à accompagner ni plus ni moins l'émergence de gisements d'effacements économiquement viables et au meilleur coût pour la collectivité.

EDF considère par conséquent que :

1) la durée maximale de soutien de dix ans est excessive et questionne la pertinence économique pour la collectivité et la compétitivité des capacités qui bénéficieraient d'un tel niveau de soutien :

Les aides d'Etat par appels d'offres ciblés ont été approuvées par la Commission européenne comme des soutiens temporaires à des filières émergentes. C'est précisément l'objectif de l'AOLT pour les nouvelles capacités décarbonées (effacements, EnR et batteries) dans le mécanisme de capacité qui donne une visibilité de 7 ans sur la rémunération capacitaire de nouveaux projets. La durée du soutien se doit en effet d'être calibrée au regard du besoin d'amortissement des investissements nécessaires à l'activation des capacités lauréates. S'agissant spécifiquement des effacements du Lot 1, EDF souhaite que la durée du soutien soit justifiée par une analyse des coûts fixes engagés et des temps de retour sur investissement. **EDF estime qu'une durée de 5 ans serait plus appropriée. Dans tous les cas, EDF considère que la durée maximale du soutien ne peut être supérieure à la durée retenue pour les AOLT, à savoir 7 années.**

De plus, dans un contexte de possible évolution du mécanisme de capacité à moyen terme, la contractualisation sur des périodes aussi longues selon des modalités adossées au mécanisme de capacité nécessite de préciser les conditions applicables en cas de suspension ou d'évolution du mécanisme de capacité (tant pour l'AO Pluriannuel que pour l'AOLT).

Par ailleurs, dès lors que ces contrats d'effacement peuvent concerner des petits consommateurs, notamment des particuliers, il convient de vérifier que le principe de contrats conclus sur des durées aussi longues que celles envisagées pour cet AO pluriannuel est compatible avec le cadre réglementaire et l'esprit des textes en vigueur en termes de protection des consommateurs (possibilité de sortie des contrats…).

EDF souhaite également pointer une difficulté en cas d'évolution significative du prix de clearing entre des AO pluriannuels successifs. Une hausse du prix de clearing exposerait en effet les opérateurs d'effacement lauréats d'un AO pluriannuel réalisé une année donnée avec un prix de clearing bas à un risque de désengagement massif de leurs clients au profit d'offres plus attractives proposées par des opérateurs d'effacement lauréats des AO ultérieurs aux prix de clearing plus élevés. Ce point nécessite de mettre en place des mesures d'encadrement du dispositif, tout en conservant la faculté du client de changer librement d'opérateur. Ce point est d'autant plus important que les acteurs ne disposent pas de visibilité sur la fréquence et le nombre envisagés d'AO Pluriannuels.

Enfin, la pluriannualité du soutien devrait être assortie d'une condition d'interopérabilité de la solution d'effacement mise en place par l'opérateur d'effacement afin que les clients particuliers puissent conserver une liberté contractuelle (par exemple de changement de fournisseur d'énergie) sur la durée du soutien.

2) <u>la participation de capacités existantes ayant déjà bénéficié d'un soutien devrait être encadrée :</u>

En complément du point précédent, le lancement d'un AO pluriannuel a vocation à accélérer le développement de la filière des effacements du Lot 1 en apportant la visibilité nécessaire à l'émergence de nouvelles capacités d'effacement. Il n'est donc pas concevable d'autoriser sans conditions la participation à l'AO pluriannuel de capacités ayant déjà bénéficié d'un soutien dans le cadre des AOE précédents (Lot 1). **Des mesures d'encadrement devraient être mises en place, en limitant par exemple l'éligibilité à l'AO Pluriannuel aux seuls sites ne bénéficiant pas d'un soutien depuis plus de deux ans (sites lauréats aux AOE 2021 et 2022)**.
Comme souligné en introduction, EDF souhaite qu'une même visibilité soit pas aussi donnée aux acteurs du Lot 2 (sites de consommation de puissance souscrite > 1 MW) avec une possibilité de contractualiser des capacités sur plusieurs années.
Enfin, EDF souhaite que ce signal donné par les autorités françaises en faveur du développement des effacements de petits sites avec cet AO pluriannuel, puisse aboutir aussi à une plus grande visibilité dans l'AO EIF qui exploite le même gisement d'effacement.

3) l'AO pluriannuel doit intégrer des modalités de sortie progressive du soutien :

L'AO pluriannuel devrait ainsi prévoir une dégressivité proportionnée à la durée de l'engagement.

Enfin, sans préjuger de l'issue des négociations en cours avec la DG COMP pour le nouveau régime de soutien, la fréquence des AO Pluriannuels et leur nombre mériteraient d'être clarifiés, de même que les durées d'engagement pour les années ultérieures à 2023.

Question 4 :
Etes-vous favorables avec une souplesse permettant de proposer une puissance inférieure la première année ?

EDF est favorable aux souplesses envisagées pour la première année de participation qui peuvent faciliter l'émergence de nouvelles capacités dans un calendrier contraint.

Question 5 :
Etes-vous favorables :

- A l'introduction de cette souplesse ainsi qu'aux modalités de redéclaration ?
- A la limite de 25 % ?

EDF est favorable à cette souplesse et propose qu'elle soit reconduite pour les éventuels AO pluriannuels ultérieurs en s'assurant toutefois qu'elle ne soit applicable que pour la première participation de chaque acteur à l'AO pluriannuel.

Alternativement, on pourrait imaginer une flexibilité plus importante (hausse ou baisse) avec dégressivité de la rémunération, comme sur l'AOE 2022 où les acteurs peuvent valoriser jusqu'à 115% de la puissance retenue mais avec une forte diminution des revenus pour la puissance excédentaire.

Question 6 :
Etes-vous favorables :

- à l'application de l'inflation sur le Clearing de l'AO pour la détermination de la rémunération ?
- aux modalités d'application proposées ?

L'indexation du prix de clearing à l'inflation n'étant pas appliquée dans l'AOLT, EDF ne comprend pas sa justification dans le cadre de l'AO Pluriannuel. De plus, cet appel d'offres est réservé à la catégorie 1 au motif que cette sous-filière est capitalistique. Par conséquent, la majorité des coûts est engendrée à l'instant t et n'évoluent pas en fonction de l'inflation.

Le passage en contrat pour différence de la prime de l'appel d'offres pour le Lot 1, comme pour l'AOLT, est une juste contrepartie à la visibilité offerte aux lauréats.

Question 7 :
Etes-vous favorables à la formule de pénalités proposée pour le cas où le contrat pour différence conduirait à une rémunération négative ?

Le terme « rémunération négative » en cas de PREC supérieur au prix de clearing de l'AO Pluriannuel prête à confusion : parler de prime négative serait plus approprié. Le prix de clearing de l'AO

Pluriannuel reflète l'offre marginale des candidats à l'AO Pluriannuel, la rémunération au prix de clearing plutôt qu'à un prix de capacité supérieur (PREC) n'induit donc pas de perte de revenu pour les lauréats. La rémunération de l'acteur au prix de clearing en cas de PREC > Prix de clearing ne doit pas être considérée comme une pénalité.

L'AO Pluriannuel permet de contractualiser des capacités au Lot 1 qui ne l'auraient probablement pas été sans la visibilité offerte par la pluriannualité. La rémunération au prix de clearing est donc garantie par la contractualisation à l'AO Pluriannuel et ce, pour des capacités qui n'auraient probablement pas été valorisées sur le marché de capacité en l'absence de cet AO Pluriannuel. EDF est donc défavorable à la suppression des pénalités en cas de prime négative (PREC > Prix de clearing).

Par ailleurs, aucune exemption de pénalité n'est prévue à l'AOLT en cas de PREC supérieur au Prix de clearing, or cet AO de long terme fonctionne aussi en contrat pour différence et est de surcroit dédié exclusivement aux nouvelles capacités.

Question 8 :
Etes-vous favorables à ces modalités de facturation ?
EDF n'a pas de remarque sur cette proposition.