Evolutions des modalités de l'appel d'offres effacements pour l'année 2022

23.07.2021

1. Contexte de l'Appel d'Offres Effacement 2022

L'Appel d'Offres Effacement (AOE) a pour objectif de soutenir le développement de capacités d'effacement de consommation d'électricité en France.

Cet appel d'offres se fonde sur l'article L.271-4 du Code de l'Energie qui stipule que « *lorsque les capacités d'effacement ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (…) ou lorsque leur développement est insuffisant au vu des besoins mis en évidence dans le bilan prévisionnel pluriannuel (…), l'autorité administrative peut recourir à la procédure d'appel d'offres* ».

La Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) fixe les objectifs suivants de développement des capacités d'effacement en France :

- 4,5 GW en 2023
- 6,5 GW en 2028

A fin 2020, la filière effacement représente 3,7 GW de capacité dont 0,6 GW d'effacements implicites, ces chiffres intégrant les résultats de l'AOE 2021.

L'AOE étant un mécanisme de soutien public, ses principales caractéristiques en termes de prix plafond, de volumes appelés, d'options ainsi que la durée maximale de participation des capacités restent soumises à décision de la Commission Européenne (Direction Générale de la Concurrence – DG COMP) sur le soutien de l'effacement en France par AO. La décision en vigueur est en date du 7 février 2018 (SA.48490[1]) portant sur la période 2018-2023.

En application de l'article L.274-1 du Code de l'Energie, la définition des caractéristiques techniques de l'AOE, son organisation et sa gestion opérationnelle sont à charge de RTE et validées par le Ministère de la transition écologique (Direction Générale de l'Energie et du Climat – DGEC).

En lien avec les autorités françaises, RTE a soumis aux acteurs le 12 mars 2021 un appel à contributions portant sur les orientations envisagées pour l'évolution des caractéristiques de l'appel d'offres pour 2022. Ces évolutions sont de deux natures :

i. Maintenir la compétitivité du soutien public aux effacements : Les constats sur le rythme de développement de la filière partagés lors du webinaire de la DGEC du 26 mai 2020 ont amené à la conclusion de la nécessité de renforcer le soutien à la filière dans la durée. La DGEC a exprimé auprès de la DG COMP le souhait de faire évoluer certaines caractéristiques de l'AOE telles que définies dans la décision SA.48490 (durée maximale d'éligibilité, plafond de prix capacitaire, pluriannualité pour les sites du lot 1).

ii. Simplification de l'Appel d'Offres Effacement : Depuis sa création, l'AOE a connu des évolutions successives, ayant notamment conduit à la création de multiples options, définissant pour chacune les modalités de participation et conditions d'engagement des acteurs.
Afin d'apporter d'une part plus de lisibilité et de simplicité au mécanisme et d'autre part d'en faciliter la gestion interne, RTE a engagé une simplification de l'Appel d'Offres, notamment au travers d'une rationalisation des options de l'AOE 2021. Dans ce cadre, certaines modalités ont été revues telles que la gestion des défaillances, le calcul des pénalités ainsi que les modalités de facturation.

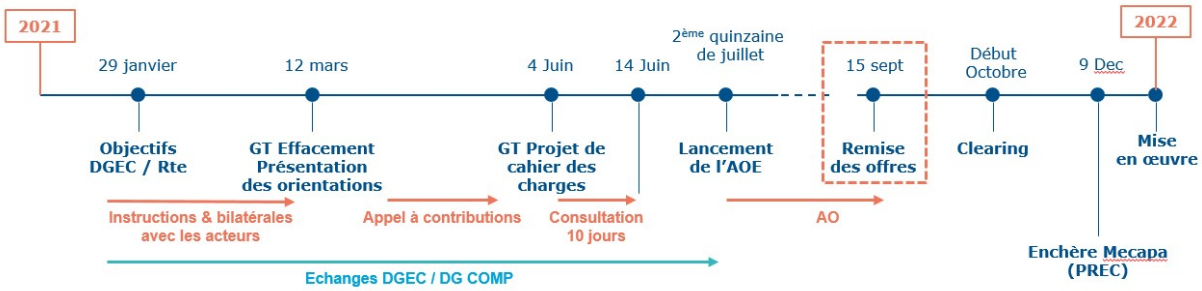
Ces évolutions ont par ailleurs été partagées lors de la mise en consultation des projets de cahier des charges et de modèle de contrat du 4 au 14 juin 2021.

[1] https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272157/272157_1966994_95_2.pdf

Suite aux échanges avec la DG COMP, celle-ci a émis un avis favorable aux demandes des autorités françaises.

2. Calendrier de l'AOE 2022

L'Appel d'Offres Effacement n'est plus soumis aux conditions de la directive 2009/72 qui imposait une durée minimale de 6 mois entre la publication de l'appel d'offres et sa clôture.
Ainsi, le calendrier de l'AOE 2022 ne dépend donc plus que du souhait des opérateurs d'effacement de pouvoir certifier sur le mécanisme de capacité leur capacité d'effacement après la désignation des lauréats, afin que les périmètres des opérateurs d'effacements puissent tenir compte des résultats de l'AOE.
La date limite de demande de certification pour l'année de livraison 2022 est fixée (par les règles du mécanisme de capacité) au 31/10/2021.



Lors des précédentes éditions de l'appel d'offres, les dates de remise des offres techniques et financières étaient espacées d'une semaine, sans que l'offre technique puisse être modifiée après sa remise. Il a été proposé pour l'édition 2022 de fusionner ces deux dates. Les acteurs ont approuvé cette proposition à l'unanimité.

La phase d'appel d'offres de l'AOE 2022 se déroule donc jusqu'au 15 septembre 2021.

3. Conclusions des échanges avec la Commission européenne

3.1. Souhaits exprimés par autorités françaises

Les autorités françaises ont engagé des discussions avec la Commission européenne (DG COMP) et l'ont informée de leur souhait de faire évoluer certaines caractéristiques de l'AOE en regard de la décision actuelle. Les évolutions souhaitées portent sur :

a. **La durée maximale d'éligibilité des sites de la Catégorie 1 –** La DGEC a exprimé le souhait de mettre en œuvre un dispositif de soutien pluriannuel aux capacités de la Catégorie 1 pour une durée n'excédant pas 10 ans.

b. **La durée maximale d'éligibilité des sites de la Catégorie 2 –** La DGEC a exprimé le souhait d'allonger la durée maximale d'éligibilité jusqu'à la fin de la période couverte par la décision actuelle de la DG COMP soit fin 2023.

c. **Le plafond de prix capacitaire** – pour lequel la DGEC a exprimé le souhait de le pérenniser à 60 k€/MW pour les deux lots de l'AOE.

d. sans dépassement de l'enveloppe maximale de subvention.

La mise en œuvre d'un AO pluriannuel spécifique aux capacités du lot 1 sera traitée au travers d'une concertation dédiée, elle n'est pas intégrée au présent AO pour 2022.

3.2. Plafond de prix capacitaire

La DG COMP a émis un avis favorable concernant le rehaussement du plafond capacitaire à 60 k€/MW pour les deux lots de l'Appel d'Offres.

Le plafond de prix capacitaire est donc porté à 60 k€/MW pour les deux lots de l'AOE.

3.3. Durée maximale de participation des sites du lot 2

La DG COMP a émis un avis favorable concernant l'extension de la durée maximale de participation des sites du lot 2, les rendant ainsi éligibles à l'AOE jusqu'à fin 2023.

Toutes les capacités d'effacement du lot 2 respectant les autres conditions d'éligibilité sont donc éligibles à l'AOE.

4. Evolutions de l'AOE 2022 (par rapport à l'AOE 2021)

Cette partie expose les motifs associés aux modifications du modèle de contrat et du cahier des charges de l'AOE 2022 par rapport à l'AOE 2021.

4.1. Simplification des documents de l'AOE

Dans le but d'apporter plus de lisibilité aux documents de l'Appel d'Offres, l'ensemble des documents a été restructuré, simplifié et allégé lorsque cela a été possible :

- **Cahier des charges :** restructuration et allégement du document
- **Modèle de contrat :**
  - Les Conditions Générales de Vente sont désormais dissociées et mises à disposition sur le site internet de RTE où elles resteront disponibles 5 ans. Les candidats retenus seront réputés avoir pris connaissance de ces CGV et n'auront à signer que les Conditions Particulières de Vente.
  - Les Conditions Particulières de Vente seront signées électroniquement (mis en place depuis 2021).

4.2. Rationalisation des options de l'AOE

L'AOE tel que défini dans l'édition 2021 a été complété au fur et à mesure des évolutions par de nouvelles options définissant pour chacune les modalités de participation et conditions d'engagement des acteurs. Cette construction a conduit à un AO complexe tant pour les candidats avec un cahier des charges et une trame contractuelle lourds, que pour RTE dont la gestion opérationnelle du mécanisme s'est complexifiée.

C'est pourquoi RTE a proposé lors du GT du 12 mars et de l'appel à contributions consécutif d'en simplifier la lisibilité, en allégeant l'AOE au travers de la rationalisation des options existantes.

Suite au retour des acteurs et afin de focaliser les négociations avec la DG COMP sur les mesures court-terme permettant de maintenir la compétitivité du mécanisme, des évolutions ont été apportées par rapport à la proposition initiale.

La figure suivante présente l'évolution de la structure de l'AOE pour 2022.

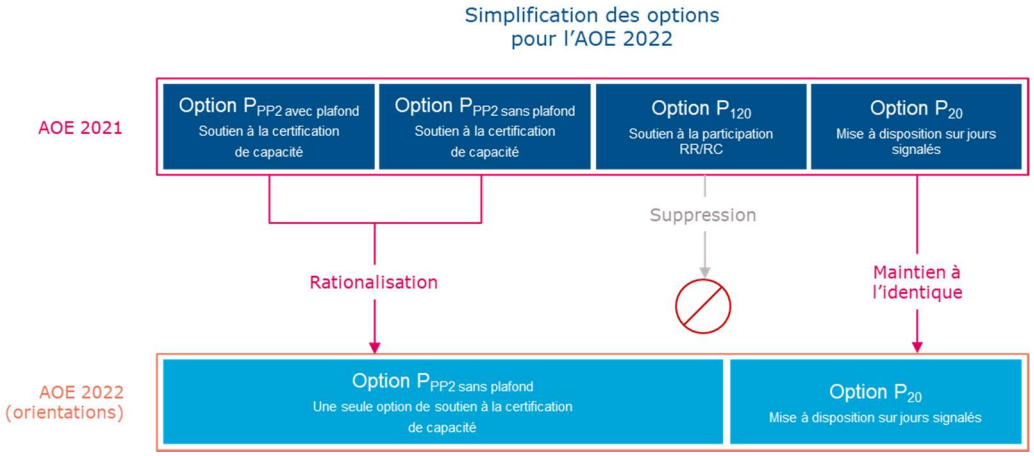


Figure 1 – Evolution des options de l'Appel d'Offres Effacement pour 2022

4.3. Focus sur l'option P_{120} – suppression de l'option

L'option P_{120} visait à apporter un complément de rémunération à la participation à l'appel d'offres RR/RC. En contrepartie d'un engagement sur une période de disponibilité minimale de 120 jours au titre d'un contrat de Réserves Rapide et Complémentaire, les capacités d'effacement retenues à l'AOE avec l'option P_{120} étaient rémunérées suivant la différence entre le complément AOE et le clearing $R_{120,RC}$ de la RR/RC avec un bonus de 2 000 €.

L'appel d'offres pour les Réserves Rapide et Complémentaire évolue avec l'introduction des appels d'offres journaliers, complexifiant leur participation à l'AOE. Par ailleurs, les participations à l'option P_{120} ne représentent que 7 % des capacités participant à l'AOE 2021.

La proposition de supprimer cette option a recueilli une majorité d'avis favorables de la part des acteurs lors de l'appel à contributions et aucune opposition.

Dans ce cadre et dans la perspective d'un accroissement des participations aux AO journaliers, il a été décidé de supprimer l'option P_{120}.

Cette décision n'a fait l'objet d'aucune opposition par les acteurs lors de la mise en consultation du projet de cahier des charges.

4.4. Focus sur les options P_{PP2} – conservation de l'option « sans plafond » uniquement

i. Conservation de l'option « sans plafond » uniquement

L'Appel d'Offre Effacement 2021 proposait deux options P_{PP2}, une avec plafond d'engagement de prix, l'autre sans plafond. Ces options, apportant un complément de rémunération à la certification de la capacité, se basent sur le calcul du NCE tel que défini par le mécanisme de capacité pour déterminer la rémunération ainsi que les éventuelles pénalités. Afin de rationaliser les options existantes, RTE a proposé de ne garder que l'une de ces deux options.

Certains acteurs ont souligné l'inadéquation des prix d'engagement des mécanismes (plafonds) avec le coût variable d'activation d'un effacement pour un site de soutirage, notamment sur NEBEF.

C'est pourquoi il a été proposé de supprimer l'option « avec plafond » pour ne garder que l'option « sans plafond » laissant une plus grande marge de manœuvre aux acteurs pour définir le prix de leurs offres en fonction de leurs coûts d'activations.

Lors de l'appel à contributions, 7 acteurs se sont exprimés en faveur et 3 acteurs en défaveur, soulignant notamment la faible occurrence d'activations des capacités dont le prix des offres serait trop élevé et donc la difficulté d'en vérifier la réalité physique (risque de nouveau souligné par deux acteurs lors de la mise en consultation du projet de cahier des charges).

RTE rappelle à ce titre, que l'option P_{PP2} étant totalement adossée au mécanisme de capacité, des tests hors préséance économique sont réalisés dans ce cadre afin de limiter le risque de valorisation de capacités inexistantes, dont la probabilité est accrue pour les capacités jamais ou rarement activées « naturellement ».

ii. Evolution des pénalités de l'option P_{PP2}

Lors de l'AOE 2021, les pénalités des options P_{PP2} étaient différenciées en fonction de la présence ou non du plafond de prix d'engagement. La formule de l'option sans plafond amenait à perdre 5 fois plus vite le terme fixe que celle de l'option avec plafond et la pénalité pouvait s'élever jusqu'à 140% du terme fixe.

Afin d'introduire un système de pénalités proportionné, il est proposé que celles-ci soient fixées à 125% du terme fixe sur l'écart entre la capacité constatée via le NCE et la puissance retenue au titre de l'AOE, tout en étant plafonnées à 120 % du terme fixe, selon la formule suivante :

Si NCE < P_{PP2}

$$\boldsymbol{Prime = FIXE_{PP2} \times max\left(1 - \left(\frac{Ecart_{PP2}}{P_{PP2}} \times 1,25\right); -0,2\right)}$$

L'intégralité des acteurs ayant répondu à l'appel à contributions sauf un se sont exprimés en faveur de cette formule de pénalités. L'acteur s'exprimant en défaveur souligne la nécessité de fiabiliser les capacités au travers de pénalités dissuasives.

Les sur-effacements seront quant à eux valorisés à 75 % du terme fixe sur l'écart positif entre la capacité constatée via le NCE et la puissance retenue au titre de l'AOE, tout en étant plafonnés à 20 %, selon la formule suivante :

Si NCE > P_{PP2}

$$\boldsymbol{Prime = Fixe_{PP2}\ x\ (1 + 0,75\ x \min(\frac{Ecart_{PP2}}{P_{PP2}}\ ; 0,2))}$$

L'intégralité des acteurs est en faveur d'une valorisation des sur-effacements, proposant néanmoins pour certains des assouplissements allant jusqu'au déplafonnement des sur-effacements.

Ce déplafonnement pourrait néanmoins s'apparenter à un guichet ouvert, les lauréats à l'AOE ayant été retenus en fonction d'un volume proposé et une offre de prix. Cette disposition serait ainsi non conforme avec la décision SA.48490 qui encadre cet appel d'offres.

iii. Suppression de la pénalité de limitation de la participation aux AO ultérieurs

Les précédentes éditions de l'AOE intégraient une pénalité spécifique à l'option P_{PP2} en cas de manquement significatif sur la mise à disposition sur les jours PP2 au titre du Mécanisme de Capacité.

Cette pénalité était appliquée au titulaire d'un ou plusieurs contrats AOE d'une année N pour lequel la mise à disposition des capacités d'effacement effective pour l'ensemble des contrats engagés aux options P_{PP2} (NCE) était inférieure à 50 % des capacités offertes à l'AOE.

Celle-ci consistait en une limitation des capacités pouvant être offertes par l'OE concerné à l'AOE de l'année N+2 à hauteur du NCE de l'ensemble des contrats AOE de l'année N.

L'AOE actuel étant encadré par la décision de la DG COMP SA.48490 en vigueur jusqu'à fin 2023, les caractéristiques d'un éventuel AOE 2024 ne sont pas définies pour le moment. C'est pourquoi il a été décidé de supprimer cette pénalité pour l'AOE 2022.

4.5. Focus sur l'option P_{20} – maintien à l'identique

RTE a initialement envisagé de faire évoluer les caractéristiques de l'option P_{20}, la multiplicité des jours signalés dans le cadre de celle-ci introduisant un effet de dilution des capacités engagées.

Lors de l'appel à contributions, RTE avait proposé des évolutions des caractéristiques de l'option qui auraient in fine conduit à limiter la mise à disposition des capacités sur le Mécanisme d'Ajustement. La concertation n'a pas permis d'aboutir à un consensus, notamment sur ce dernier point suscitant l'opposition des acteurs.

En outre, les caractéristiques de cette option étant précisément décrites dans la décision SA.48490, une refonte de l'option aurait nécessité des discussions avec la DG COMP. Dans le contexte actuel des négociations, il a été décidé de privilégier les mesures permettant de maintenir l'attractivité du mécanisme.

L'option P_{20} est donc conservée à l'identique pour l'AOE 2022.

Son maintien à l'identique n'a suscité aucune objection dans le cadre de la mise en consultation du projet de cahier des charges du présent AOE.

4.6. Autres évolutions des caractéristiques de l'AOE et précisions

i. Plafonds de capacités appelées et application des modalités de report

La décision de la Commission Européenne prévoit des enveloppes en volume qui constituent des plafonds maximum de capacités contractualisables pour chaque appel d'offres jusqu'à 2023. Cette décision prévoit également qu'en cas de non utilisation de l'enveloppe en intégralité une année donnée, le volume non utilisé pourra être reporté pour le volume annuel d'un appel d'offres ultérieur.

Lors de la mise en consultation du projet de cahier des charges, RTE a proposé de ne pas appliquer les strictes modalités de report qui conduisent à appeler un volume maximal pour les deux lots de 7,9 GW, au-delà même des objectifs de la PPE pour 2028. RTE avait ainsi proposé d'appeler :

- Lot 1 : 1 300 MW
- Lot 2 : 2 600 MW

Un acteur s'est exprimé en forte défaveur avec cette proposition, considérant que ces volumes pourraient devenir un facteur limitant le développement des effacements du lot 1.

RTE appliquera donc strictement les modalités de report prévues par la décision de la Commission européenne. Ainsi, les volumes appelés pour l'AOE 2022 sont de :

- Lot 1 : 3 750 MW
- Lot 2 : 4 190 MW

ii. Passage au pas d'engagement des offres à 0,1 MW

Afin de permettre aux acteurs de maximiser la valorisation des capacités d'effacement, le pas d'engagement des capacités offertes à l'AOE passe de 1 MW à 0,1 MW. Le seuil minimal de capacité offerte reste quant à lui fixé à 1 MW.

Par ailleurs, les seuils de soumission des offres sur le MA et le NEBEF pour la mise à disposition des capacités restent en vigueur.

iii. Modalités de facturation et pénalités

Le contrat AOE 2021 prévoit :

- un versement mensuel de 1/24e de la rémunération fixe au titulaire du contrat tout au long de la période d'engagement (janvier à décembre de l'année considérée)
- un versement résiduel au 31 juillet de l'année suivant la période d'engagement du solde de la rémunération fixe calculé en fonction du respect effectif de l'engagement au titre de l'option souscrite ou émission par le titulaire d'un avoir dans le cas où ce solde serait créditeur pour RTE
- Le calcul des pénalités par RTE au plus tard au 31 juillet de l'année suivant la période d'engagement conduisant à l'émission de factures.

Les acteurs ont souligné les questions de trésorerie que posait la facturation résiduelle en S2 de l'année suivante.

Le contrat AOE 2022 prévoit ainsi de faire évoluer les conditions de facturation de l'AOE, pour passer à un versement de la rémunération à 1/12e chaque mois de la période d'engagement. La grande majorité des acteurs se sont exprimés en faveur lors de l'appel à contributions (9 acteurs sur 12). Un acteur en défaveur à la proposition souligne qu'une facturation résiduelle à S2 de l'année suivante permettait de s'assurer du paiement effectif des pénalités facturées.

Quant à la facturation des éventuelles reprises de prime fixe, pour simplifier les modalités opérationnelles et éviter l'émission d'avoirs par les acteurs, le contrat AOE 2022 prévoit de revenir aux dispositions en vigueur en 2020 avec une facturation par RTE de la reprise de prime fixe comme des pénalités.

Lors de la mise en consultation du projet de cahier des charges, deux acteurs se sont prononcés en défaveur de cette mesure, un premier acteur considérant que l'intégralité de la prime fixe devrait être versée au début de la période d'engagement, un second considérant quant à lui que la facturation d'1/24e permettait de garantir le paiement des pénalités par les OE défaillants.

Les autres acteurs ne se prononçant pas sur cette nouvelle modalité, il a été décidé de la conserver.

iv. Modalités de candidature simultanée avec l'AOE Interruptibilité

Les acteurs ont été interrogés sur les modalités de candidature simultanée entre l'AOE et l'AO Interruptibilité.

Une majorité des acteurs s'est exprimée en faveur du maintien des modalités introduites lors de l'AOE 2021 : les capacités peuvent candidater à la fois à l'AOE et l'AO Interruptibilité. Si un ou plusieurs sites de soutirage sont notifiés comme lauréats à l'AO Interruptibilité postérieurement à la date limite de dépôt des pièces de l'AOE, ces sites seront retirés de la capacité d'effacement du lauréat à l'AOE. Celui-ci peut en outre demander à réduire les engagements de mise à disposition de la capacité d'effacement définis dans son offre technique de l'AOE à hauteur d'une puissance inférieure ou égale à la somme des puissances interruptibles retenues.

Pour rappel, il n'est actuellement pas permis pour un site de soutirage de valoriser pour une année donnée une capacité d'effacement à la fois au titre de l'AOE et au titre de l'AO Interruptibilité.

v. Suppression de la pénalité en cas de cumul AOE & AO EIF pour l'AOE 2022

Le projet de contrat mis en concertation intégrait une pénalité spécifique en cas de double participation d'un site de soutirage à l'AOE et à l'AO EIF pour une même année de livraison.

Le lancement du pilote AO EIF n'étant à ce jour pas confirmé, les contrats AOE 2022 seront nécessairement antérieurs aux éventuels contrats AO EIF. Il apparait donc légitime qu'en cas de cumul de participation, ces pénalités ne soient pas portées par le titulaire du contrat AOE pour l'année 2022.

vi. Résiliation en cas de mise en œuvre d'AOE diffus pluriannuel en 2022

Un Appel d'Offres Effacement pluriannuel pour les sites de la Catégorie 1 sera concerté au second semestre de 2021, sous réserve d'un accord définitif de la DG COMP.

Dans le cas où les concertations aboutiraient à la mise en œuvre de cet appel d'offres au cours de l'année 2022, il sera permis aux capacités participant au présent AOE d'être candidates à ce futur appel d'offres.

A cet effet, une clause de sortie unilatérale du présent AOE à l'initiative des titulaires a été introduite (art. 8.2.1.2 des Conditions Générales de Vente).

Cette résiliation prendra effet de façon rétroactive à la date du début du contrat et occasionnera le renoncement à l'ensemble de la rémunération au titre du présent AOE (y compris aux sommes déjà perçues).

Les modalités de rémunération de la période échue seront concertées et précisées dans le futur AOE diffus.

vii. Précisions sur l'article 8.10 relatif à l'imprévision

Lors de la mise en consultation du projet de contrat, un acteur s'est interrogé sur la légalité de l'exclusion de l'imprévision.

L'article 1195 du code civil revêt un caractère supplétif : les parties à un contrat peuvent tout à fait exclure son application. Il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur la légalité de cette exclusion.

En tout état de cause, si le contrat AOE prévoyait l'application de cet article, il est à noter que la reconnaissance de l'existence d'une situation d'imprévision repose sur trois conditions :

1. changement de circonstances « imprévisible » lors de la conclusion du contrat – ces circonstances imprévisibles sont des circonstances d'espèce;
2. une exécution du contrat devenue excessivement onéreuse pour l'une des parties ;
3. l'absence de clause faisant peser le risque sur cette partie.

Si ces 3 conditions étaient réunies, le contrat serait renégocié par voie d'avenant, les éléments suivants devraient être pris en compte :

- Les contrats effacement sont des contrats type signés entre RTE et les lauréats d'un appel d'offre lancé par les autorités françaises visant à disposer de capacités d'effacement aux fins de remplir les objectifs de la PPE ou lorsque leur développement est insuffisant au regard du bilan prévisionnel énoncé à l'article L.141-8 du code de l'énergie ;
- Les modalités de cet appel d'offre et du contrat qui en découle sont encadrées par une décision de la commission européenne les autorisant au titre des aides d'état.

Toute renégociation :

- Devrait s'appliquer à tous les lauréats afin de respecter le principe de non-discrimination ;
- Pourrait entraîner une interrogation au regard de la décision de la commission européenne, une approbation de la DGEC et une possible relance d'un appel d'offre, notamment si cette renégociation venait remettre en cause les résultats de l'appel d'offre.