COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE

DELIBERATION N°2020-141

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 juin 2020 portant approbation du jeu de règles pour les appels d'offres de réserves rapide et complémentaire

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Jean-Laurent LASTELLE et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

1. CONTEXTE DE LA SAISINE DE LA CRE

1.1 Rappels relatifs à l'équilibrage du système électrique

RTE équilibre en temps réel la consommation et la production d'électricité en sollicitant, auprès des 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.

Pour constituer la réserve tertiaire, RTE met en place un marché organisé, le mécanisme d'ajustement (ci-après « MA »), sur lequel des acteurs dits « d'ajustement » proposent à RTE des offres. Ces offres peuvent être issues soit de moyens non contractualisés, soit de moyens contractualisés par appels d'offres, qui permettent à RTE de disposer de réserves ayant des caractéristiques techniques particulières, appelées réserves rapide et complémentaire.

La réserve rapide contractualisée par RTE est composée d'au moins 1 000 MW activables en moins de 13 minutes. En outre, RTE contractualise 500 MW de réserve complémentaire disponible en moins de 30 minutes, dont l'objectif est de reconstituer la réserve secondaire. Les puissances mobilisées par RTE doivent permettre de maintenir l'équilibre pendant une durée de deux heures. Ces réserves doivent également permettre de couvrir un aléa dimensionnant[1] deux fois par jour.

Ainsi, RTE organise depuis 2007 un appel d'offres annuel lui permettant de répondre à son besoin de réserves rapide et complémentaire.

1.2 Contexte juridique européen 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.

En application des dispositions de l'article 18 du règlement EB, chaque gestionnaire de réseau de transport (GRT) qui contractualise des capacités d'équilibrage élabore une proposition concernant les modalités d'acquisition de chaque type de réserve (services système, réserves rapide et complémentaire).

En application des dispositions de l'article 5(4)(c) du règlement EB, l'autorité de régulation est compétente pour approuver ces propositions.

[1] Pour établir le niveau de réserves rapide et complémentaire contractualisé, RTE considère l'aléa dimensionnant comme étant la perte du plus gros réacteur nucléaire français (1500 MW, subdivisés en 1000 MW de réserve rapide et 500 MW de réserve complémentaire). Dans le cas de la mise en service d'un nouveau réacteur nucléaire de puissance supérieure, le besoin de RTE en réserves rapide et complémentaire pourrait être amené à évoluer.

L'article 32(2) du règlement EB prévoit que l'acquisition des capacités d'équilibrage est « *exécutée sur une base de court terme dans la mesure du possible et lorsque cela est économiquement efficient* ». Il établit également que le volume contractuel puisse être « *divisé en plusieurs périodes contractuelles* ».

Le principe d'une acquisition des réserves d'équilibrage sur le court terme est renforcé par 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 sur le marché intérieur de l'électricité »). Ce règlement s'applique à partir du 1er janvier 2020.

En particulier, l'article 6(9) de ce règlement impose que « *les contrats de capacité d'équilibrage sont signés au plus tôt un jour avant la fourniture de la capacité d'équilibrage et la durée contractuelle est d'un jour maximum* ».

Cet article introduit toutefois la possibilité de déroger à ce principe « *dans la mesure où l'autorité de régulation a approuvé une signature du contrat plus tôt ou des durées contractuelles plus longues en vue de garantir la sécurité de l'approvisionnement ou d'améliorer l'efficacité économique.* »

Dans le cas où une dérogation est accordée, l'article précité établit les limitations suivantes :

- « *au moins pour un minimum de 40 % des produits d'équilibrage standard*[2] *et pour un minimum de 30 % de tous les produits utilisés aux fins de la capacité d'équilibrage, les contrats de capacité d'équilibrage ne sont pas signés plus d'un jour avant la fourniture de la capacité d'équilibrage et la durée contractuelle est d'un jour maximum* » ;
- « *Le contrat portant sur la partie restante de la capacité d'équilibrage est exécuté au plus tôt un mois avant la fourniture de la capacité d'équilibrage et la durée contractuelle de la partie restante de la capacité d'équilibrage est d'un mois maximum*. »

Néanmoins l'article 6(10) du règlement sur le marché intérieur de l'électricité prévoit qu'à la demande du gestionnaire de réseau de transport, l'autorité de régulation puisse prolonger la période contractuelle de la « *partie restante* » de la capacité d'équilibrage visée au paragraphe précédent, pour autant que cette décision soit limitée dans le temps et que les effets positifs en termes de réduction des coûts pour les clients finals soient supérieurs aux incidences négatives sur le marché. Si tel est le cas, la période de contractualisation est limitée à « *douze mois au maximum* ».

1.3 Evolution des modalités de constitution des réserves tertiaires et saisine de la CRE

Jusqu'à l'année de livraison 2020, RTE a constitué ses réserves rapide et complémentaire par un unique appel d'offres annuel. Dans sa délibération 2019-132 du 25 juin 2019[3], la CRE a demandé à RTE de mettre en œuvre un appel d'offres journalier dans les meilleurs délais, et en tout état de cause à partir du 1er janvier 2021.

Afin de tester les modalités d'un appel d'offres journalier avant sa mise en place pérenne en 2021, RTE a proposé de recourir à un appel d'offres journalier durant le quatrième trimestre 2020 pour contractualiser, si le cas venait à se présenter, les volumes défaillants d'un ou plusieurs titulaires d'un contrat de réserves rapide et complémentaire (ci-après « RR-RC »). La CRE a approuvé, dans sa délibération 2020-049 du 12 mars 2020[4], ces modalités de contractualisation journalière.

Dans les deux délibérations précitées, la CRE a identifié plusieurs axes de travaux pour continuer à faire évoluer les modalités de constitution des réserves tertiaires :

- la structure et le montant des pénalités, y compris la révision de la pénalisation pour les défaillances déclarées en amont de l'appel d'offres journalier, avec la possibilité pour les acteurs de revoir leurs engagements initiaux au plus proche du temps réel ;
- l'abaissement du seuil de participation à 1 MW pour les appels d'offres journaliers uniquement, sous condition que la somme des volumes annuel et journalier de chaque acteur soit supérieure à 10 MW ;
- le traitement des produits ayant une durée minimale d'activation inférieure ou égale à 15 minutes ;
- la procédure d'agrément, en vue de faciliter la constitution des entités ;
- la mise en place d'indicateurs.

RTE a saisi la CRE par courrier reçu le 12 mai 2020 d'une proposition de jeu de règles pour les futurs appels d'offres de RR-RC (ci-après « les Règles »). Le dossier de saisine comprend en plus :

[2] Un produit standard est un produit d'équilibrage harmonisé défini par tous les GRT pour l'échange de services d'équilibrage.
[3] https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Approbation/Appel-d-offres-2020-de-reserves-rapide-et-complementaire
[4] https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Approbation/modalites-de-l-appel-d-offres-journalier-2020-de-reserves-rapide-et-complementaire

- un rapport d'accompagnement à la saisine ;
- le règlement de consultation relatif à l'appel d'offres annuel ;
- le règlement de consultation relatif à l'appel d'offres complémentaire.

Ces documents ont fait l'objet d'une consultation publique de RTE du 27 mars 2020 au 27 avril 2020 à laquelle 10 acteurs ont répondu.

La présente délibération vise à approuver le jeu de règles des appels d'offres annuels et journaliers de RR-RC.

Le dossier soumis par RTE à la CRE est publié en annexe de la présente délibération.

2. MODALITES GENERALES DE CONTRACTUALISATION DES RESERVES RAPIDE ET COMPLEMENTAIRE : PROPOSITION DE RTE ET ANALYSE DE LA CRE

2.1 Répartition des capacités entre l'appel d'offres annuel et l'appel d'offres journalier

2.1.1 Contexte et proposition de RTE

Afin de se mettre en conformité avec l'article 6(9) du règlement sur le marché intérieur, la CRE a demandé à RTE, dans sa délibération du 25 juin 2019 précitée, de proposer, en concertation avec les acteurs, une répartition entre les échéances annuelle et journalière pour les appels d'offres de RR-RC correspondant à une livraison physique à partir du 1er janvier 2021.

RTE a réalisé une étude pour modéliser l'impact de la contractualisation d'une partie du volume de RR-RC lors d'un appel d'offres journalier sur le coût de la réserve. Cette étude révèle un optimum économique théorique pour une contractualisation de 40 à 50% du volume de RR-RC en journalier.

RTE souligne toutefois que la mise en œuvre d'une contractualisation journalière est une évolution significative qui génère en conséquence des incertitudes, notamment sur le nombre d'acteurs qui seront *in fine* en capacité technique d'y participer. En outre, RTE rappelle que les RR-RC représentent une part importante des revenus pour certaines capacités et que la contractualisation journalière risque de leur faire perdre de la visibilité.

Aussi, RTE propose de démarrer en 2021 avec un volume de 33% des RR-RC contractualisées en appel d'offres journalier.

RTE propose en outre de réaliser un retour d'expérience sur ces appels d'offres dans les 6 mois suivant leur mise en œuvre. Si ce retour d'expérience s'avère concluant, RTE propose de porter le volume offert à l'appel d'offres journalier à 50% pour la période 2023-2024. Au-delà de 2024, RTE propose d'attendre les retours d'expériences des premières années de fonctionnement pour définir une cible mais rappelle qu'à partir de 2026, la durée de contractualisation maximale sera réduite à 6 mois.

2.1.2 Réponses des acteurs

Les acteurs sont, dans une large majorité, favorables à un démarrage à 33% du volume total de RR-RC à l'appel d'offres journalier. Cependant, les avis des acteurs divergent concernant la progression pour les années suivantes. Une partie des acteurs se sont exprimés en faveur de la proposition de RTE tandis que d'autres acteurs souhaiteraient que le volume offert à l'appel d'offres journalier augmente plus rapidement.

2.1.3 Analyse de la CRE

Une intégration progressive de l'appel d'offres journalier pour la contractualisation du volume de RR-RC permet aux acteurs et à RTE de s'adapter à ce nouveau mode de fonctionnement. La CRE est donc favorable à un démarrage à 33% du volume de RR-RC contractualisé lors de l'appel d'offres journalier et à la réalisation d'un retour d'expérience quelques mois après sa mise en œuvre comme le propose RTE. La CRE demande à RTE de définir, lors de ce retour d'expérience et en concertation avec les acteurs, les prochaines évolutions du volume offert à l'appel d'offres journalier.

2.2 Appel d'offres complémentaire avant la date J

2.2.1 Proposition de RTE

La crise sanitaire du printemps 2020 a engendré des retards dans le développement de projets et il existe désormais une incertitude quant au démarrage de l'appel d'offres journalier dès le 1er janvier 2021. RTE propose ainsi d'introduire dans les Règles une date J, date du début de l'appel d'offres journalier. Cette date J sera communiquée aux acteurs 3 mois à l'avance. Dans le cas où la date J interviendrait après le 1er janvier 2021, RTE prévoit de réaliser un appel d'offres complémentaire fin 2020 pour contractualiser le volume nécessaire pour couvrir l'intégralité de son besoin en RR-RC entre le 1er janvier 2021 et la date J.

2.2.2 Réponses des acteurs

Un acteur s'est exprimé sur le fait que l'appel d'offres complémentaire ne doit pas concerner une période de plus d'un mois s'il a lieu. Cet acteur a rappelé que les modalités des systèmes d'information pour l'appel d'offres journalier doivent être définies au moins 6 mois avant le lancement de l'appel d'offres journalier pour permettre aux acteurs d'être prêts à son lancement.

2.2.3 Analyse de la CRE

La CRE rappelle que l'objectif de démarrage de l'appel d'offres journalier reste le 1er janvier 2021. Cependant, la CRE est favorable à la proposition de RTE dans le cas où RTE serait dans l'impossibilité de démarrer l'appel d'offres journalier dès le 1er janvier 2021 dans des conditions satisfaisantes, notamment pour garantir un délai suffisant pour que les acteurs soient prêts (en particulier pour la phase de tests).

En tout état de cause, la CRE demande à RTE de veiller à donner toute la visibilité nécessaire aux acteurs dans un délai suffisant pour leur permettre de s'adapter aux évolutions.

2.3 Modalités de l'appel d'offres journalier

2.3.1 Proposition de RTE

Déroulé de l'appel d'offres

RTE propose de conserver le déroulé de l'appel d'offres journalier initialement prévu pour le 4ème trimestre 2020, à savoir, une ouverture du guichet de contractualisation 7 jours calendaires avant sa fermeture, elle-même prévue en J-1 à 10h, suivie d'une publication des résultats 30 minutes plus tard, en J-1 à 10h30.

RTE justifie le délai de 30 minutes pour la publication des résultats par le temps nécessaire pour exécuter l'algorithme de sélection des offres et valider les résultats. RTE propose de réaliser un retour d'expérience au bout de quelques mois de fonctionnement afin d'affiner les hypothèses prises et, si possible, de réduire le délai de publication des résultats.

Redéclaration des engagements annuels

RTE propose que l'appel d'offres journalier puisse faciliter la cession d'engagements annuels. Ces volumes seraient alors ajoutés aux volumes contractualisés par RTE pour son propre besoin à l'appel d'offres journalier. Cependant, RTE souhaite que les acteurs gardent une incitation à honorer leurs engagements annuels et propose que cette redéclaration d'engagements s'accompagne d'une pénalité qui soit le maximum entre, d'une part, la différence du prix marginal de l'appel d'offres journalier et du prix marginal de l'appel d'offres annuel et, d'autre part, 10% du prix marginal de l'appel d'offres annuel.

RTE propose, dans un premier temps, que la redéclaration puisse s'effectuer jusqu'à 5 jours ouvrés avant le jour concerné par la redéclaration. RTE justifie ce délai par le traitement manuel des demandes. RTE précise par ailleurs que la redéclaration pouvant s'effectuer après la date d'ouverture du guichet, le besoin total de RR-RC en journalier ne sera pas mis à jour avec les redéclarations les plus récentes.

RTE propose par la suite d'introduire une date E à partir de laquelle il sera possible de réduire ses engagements jusqu'en J-2. Cette date E est estimée à mi-2022 par RTE.

2.3.2 Réponses des acteurs

Déroulé de l'appel d'offres

Les acteurs s'étant exprimés sont majoritairement satisfaits de la date d'ouverture du guichet de RR-RC, sauf deux acteurs qui souhaitent qu'elle soit avancée. L'un de ces acteurs a demandé de l'aligner avec le guichet de FCR qui ouvre 14 jours avant la date de fermeture, tandis que l'autre acteur souhaite une ouverture 10 jours avant sa fermeture. Cet acteur a cependant exprimé son souhait de privilégier dans un premier temps la vitesse d'exécution de l'algorithme. Il a donc demandé que cette question soit traitée ultérieurement.

Deux autres acteurs ont explicitement demandé de conserver la date d'ouverture du guichet à 7 jours pour accélérer l'exécution de l'algorithme et permettre une publication des résultats le plus tôt possible.

Redéclaration des engagements annuels

La majorité des acteurs s'étant exprimés sur ce sujet sont favorables à la possibilité de réduire leurs engagements initiaux après la date d'ouverture du guichet journalier, même si cela entraîne une incertitude sur le volume exact de RR-RC à contractualiser lors de l'appel d'offres journalier. Seul un acteur aurait préféré connaître exactement le volume recherché à l'appel d'offres journalier.

Trois acteurs ont exprimé leur souhait de pouvoir redéclarer leurs engagements au plus près de la date de clôture du guichet journalier, au moins jusqu'en J-2 pour l'un et jusqu'à la date de clôture pour un autre. Le troisième acteur estime, quant à lui, qu'il est tout de même souhaitable que les acteurs aient une bonne vision du volume à contractualiser lors du dépôt des offres.

Un acteur s'est exprimé sur la pénalité liée à la modification des engagements annuels pour demander la suppression du plancher de pénalisation, fixé par RTE à 10% du prix marginal de l'appel d'offres annuel.

2.3.3 Analyse de la CRE

Déroulé de l'appel d'offres

La CRE est favorable aux propositions de RTE. La CRE estime que l'heure de publication des résultats en J-1 est aujourd'hui plus critique pour les acteurs que la date d'ouverture du guichet. La CRE encourage donc RTE à publier les résultats de l'appel d'offres le plus tôt possible et est favorable à la réalisation d'un retour d'expérience afin d'étudier s'il est possible d'avancer l'heure de publication des résultats. La question de l'allongement du guichet pourra être réinterrogée en fonction des déroulés des autres appels d'offres de réserves primaire et secondaire, et des besoins exprimés par les acteurs.

Redéclaration des engagements annuels

La CRE est favorable aux propositions de RTE qui permettent la mise en œuvre de la cession d'engagements annuels dès le démarrage effectif de l'appel d'offres journalier et qui permettront aux acteurs, à moyen terme, de modifier leurs engagements au plus près de la date de fermeture du guichet et donc d'optimiser le placement effectif des réserves par l'appel d'offres journalier, en cas de défaillance. La CRE demande donc à RTE de poursuivre les travaux sur l'automatisation du processus de redéclaration des acteurs pour leur permettre de réduire leurs engagements au minimum jusqu'à la veille de la fermeture du guichet et, dans l'idéal, jusqu'à sa fermeture pour une mise en œuvre prévue mi-2022. La CRE demande à RTE, dans le cadre de cette automatisation, d'y inclure une mise à jour au fil de l'eau du volume à contractualiser à l'appel d'offres journalier.

La possibilité pour les acteurs de céder tout ou partie de leurs engagements annuels à l'appel d'offres journalier sans pénalité minimale se rapproche d'un marché secondaire, ce qui permet d'accroître la liquidité et le signal prix de l'appel d'offres journalier. La CRE y est favorable. La CRE demande donc à RTE, en concertation avec les acteurs, d'instruire l'opportunité de la suppression de la pénalité minimale lorsque la redéclaration des engagements annuels aura été automatisée. Toutefois, la CRE est favorable à la proposition de RTE d'appliquer une pénalité minimale (10% du prix marginal de l'appel d'offres annuel) sur les cessions d'engagements annuels tant que le processus de redéclaration sera manuel afin de limiter le volume concerné.

2.4 Produits contractualisés

2.4.1 Proposition de RTE

Produits contractualisables

Comme cela avait été proposé pour l'appel d'offres journalier initialement prévu pour le 4ème trimestre 2020, RTE propose de réduire le nombre de produits contractualisables dans les appels d'offres annuel et journalier de RR-RC

pour les limiter à un produit pour la RR (avec un DMO[5] de 13 minutes et un DO[6] max de 120 minutes) et un produit pour la RC (avec un DMO de 30 minutes et un DO max de 90 minutes) en lieu et place des 7 produits contractualisables jusqu'à présent.

RTE justifie ce choix en expliquant que l'existence de 7 produits différents complexifie fortement l'algorithme d'interclassement, ce qui rallonge son temps d'exécution et augmente le temps de développement nécessaire à son implémentation dans l'appel d'offres journalier. Au vu de la criticité de la phase de développement SI sur la date de mise en œuvre de cet appel d'offres, l'implémentation d'une solution à plus de 2 produits pourrait avoir comme conséquence de retarder sa mise en œuvre au-delà de mi 2021, ce qui pourrait également retarder les appels d'offres futurs pour la réserve secondaire (prévus mi 2021) et pour les produits « courts » (prévus en 2022).

Concernant les produits supprimés, RTE argumente que :

- La contractualisation de produits « courts », actuellement étudiée par RTE pour améliorer la qualité de la fréquence, pourrait représenter un débouché pour les produits au DO max inférieur aux exigences de RTE.
- Le gisement que représentent les produits supprimés est estimé à 30 MW (dont 18 MW retenus en 2020).
- Les acteurs ont la possibilité d'associer des produits aux DO max courts provenant d'entités d'ajustements (ci-après « EDA ») différentes pour proposer un produit compatible avec les exigences de RTE pour les RR-RC.

Produits « courts »

RTE propose de conserver le bonus à l'interclassement de 5€/MW/jour pour les offres ayant une durée d'activation minimum de 15 minutes pour l'année 2021. Ces produits répondent à un besoin de RTE pour le passage des parallèles aux heures rondes et présentent donc un intérêt pour l'équilibrage du système électrique. Cependant, RTE propose de remplacer ce bonus par la contractualisation de produits « courts » à partir de 2022. RTE envisage de démarrer des concertations avec les acteurs au 2nd semestre 2020 en vue de définir les caractéristiques de ce futur produit.

Seuil de participation

Pour l'appel d'offres annuel, RTE propose de conserver le seuil de participation aux RR-RC à 10 MW. RTE propose d'ouvrir la possibilité aux acteurs ayant été sélectionnés à l'appel d'offres annuel de proposer des offres comprises entre 1 et 10 MW à l'appel d'offres journalier, puisque dans ce cas l'acteur aura bien un engagement total supérieur à 10 MW.

2.4.2 Réponses des acteurs

Produits contractualisables

Seul un acteur s'est exprimé contre la proposition de RTE de simplifier le nombre de produits et, en particulier, de supprimer les produits d'une durée de 60 minutes. Cet acteur privilégie toutefois un démarrage le plus rapide possible des appels d'offres journaliers, même avec un nombre restreint de produits, au maintien des produits d'une durée de 60 minutes.

Produits « courts »

Les acteurs sont partagés concernant la proposition de RTE de conserver le bonus à l'interclassement de 5€/MW/jour pour les offres à DO min court (≤ 15 min) pour l'année 2021. De nombreux acteurs se disent partiellement favorables à cette proposition, évoquant pour certains un bonus trop faible par rapport aux contraintes liées aux activations et pour un autre, un bonus trop important par rapport à la valeur des RR-RC contractualisées entrainant une distorsion du prix des réserves.

Tous les acteurs se sont montrés favorables à la création d'un produit « court », certains acteurs souhaitant que ce produit soit mis en place dès 2021.

Plusieurs acteurs ont demandé à RTE de mieux caractériser son besoin pour être plus à même de proposer des produits y répondant.

[5] DMO : délai de mobilisation de l'offre pour atteindre la puissance demandée. Une offre de RR doit avoir un DMO ≤ 13 min tandis qu'une offre de RC doit avoir un DMO ≤ 30 min.
[6] DO max : durée d'offre maximale, il s'agit de la durée maximale à l'issue de laquelle une offre doit être désactivée. Pour être valable, une offre de RR doit avoir un DO max au moins égal à 120 min tandis qu'une offre de RC doit avoir un DO max au moins égal à 90 min. Inversement, le DO min désigne la durée minimale d'activation d'une offre.

2.4.3 Analyse de la CRE

Produits contractualisables

La CRE considère que la proposition de RTE s'articule autour d'une évolution globale de la constitution de l'ensemble des différentes réserves, permettant la contractualisation par appels d'offres, proche du temps réel. Cette évolution se déclinera dans le séquencement suivant : appel d'offres journalier pour les RR-RC au 1er janvier 2021, puis pour la réserve secondaire mi-2021. Le maintien de ces étapes reste la priorité et la CRE est dans ce sens favorable à la proposition de RTE qui, en limitant le nombre de produits et en simplifiant l'algorithme de sélection des offres, permet un démarrage rapide de l'appel d'offres journalier de RR-RC et le maintien de ce séquencement dans un calendrier ambitieux. La CRE rappelle par ailleurs que les autres produits peuvent également être déposés sur le MA sans avoir été contractualisés.

Produits « courts »

La CRE est favorable au fait que RTE caractérise spécifiquement son besoin en produits courts, notamment pour maintenir la fréquence aux heures rondes, et décrive les caractéristiques et les modalités de contractualisation de produits qui répondraient à ce besoin. La CRE demande à RTE de démarrer la concertation à cet effet dès le 2nd semestre 2020.

Dans l'attente de la mise en œuvre, le cas échéant, de cet appel d'offres, la CRE est favorable, de manière temporaire, au maintien du bonus à l'interclassement pour les appels d'offres de 2021.

Seuil de participation

La CRE est favorable à la possibilité offerte aux acteurs de faire des offres comprises entre 1 et 10 MW à l'appel d'offres journalier pour les jours où ils ont été retenus à l'appel d'offres annuel.

3. REVISION DE L'AGREMENT, DES TESTS, DES DEFAILLANCES ET DES PENALITES POUR LES RESERVES RAPIDES ET COMPLEMENTAIRES A PARTIR DE 2021

3.1 Procédure d'agrément des EDA aux RR-RC

3.1.1 Contexte et proposition de RTE

Agrément sur une base déclarative

La fiabilité des réserves rapide et complémentaire est un enjeu primordial pour la sécurité de l'approvisionnement électrique.

Jusqu'à présent, deux mécanismes permettaient de garantir la fiabilité des RR-RC :

- les pénalités financières qui incitent les acteurs à respecter leurs engagements,
- le processus d'agrément qui permet de limiter la participation aux RR-RC aux EDA techniquement aptes à y participer. Cet agrément est aujourd'hui octroyé à une EDA à l'issue d'une série de tests menés en amont de la période de livraison des réserves. Pour maintenir son agrément, une EDA doit se soumettre à des tests d'activation périodiques et limiter le nombre de défaillances lors des activations.

Cependant, ce processus d'agrément *ex-ante* était de nature à limiter la concurrence entre fournisseurs de réserves à cause de l'asymétrie d'exigences entre l'obtention initiale de l'agrément et son maintien, ou encore les contraintes pour transférer des sites du périmètre d'un opérateur à un autre.

RTE propose donc de revoir le processus d'agrément dans les Règles en passant d'une logique de certification *ex-ante* à une logique de contrôle *ex-post*. En pratique, les agréments seront dorénavant délivrés sur une base déclarative mais les conditions de maintien de l'agrément seront plus exigeantes.

Suspension d'agrément

RTE propose de conditionner le maintien de l'agrément à l'absence de défaillance lors des activations, que ce soit lors d'un test ou d'une activation de réserve. En cas de défaillance constatée, RTE propose que l'EDA concernée ainsi que tous les sites qui la compose perdent leur agrément durant une période définie, dépendante du nombre de défaillances déjà constatées sur cette EDA[7].

RTE propose que le compteur de défaillance d'une EDA et des sites qui la composent puisse être remis à zéro si l'acteur notifie RTE de trois activations successives réussies à la puissance agréée ou si l'EDA change d'acteur d'ajustement. Dans ce dernier cas, l'EDA récupérerait son compteur si elle revenait un jour dans le périmètre de

[7] Lors de la première défaillance, une EDA serait exclue des RR-RC durant un mois, puis trois mois en cas de deuxième défaillance et six mois pour toute défaillance supplémentaire.

l'acteur d'ajustement avec qui elle avait eu une ou plusieurs défaillances. En cas de remise à zéro du compteur d'une EDA, celle-ci n'interviendrait qu'en fin de période d'exclusion le cas échéant.

En cas d'échec à l'activation, RTE propose d'en informer l'acteur en fin de mois M+1 et de démarrer la période d'exclusion au 1er du mois M+2.

3.1.2 Réponses des acteurs

Agrément sur une base déclarative

Les acteurs sont globalement favorables à ce nouveau système d'agrément.

Suspension d'agrément en cas de défaillance

Plusieurs acteurs se sont opposés au principe de la perte temporaire d'agrément dès la première défaillance. Un acteur a proposé que la perte d'agrément n'intervienne qu'à partir de la deuxième défaillance, invoquant le droit à l'erreur, tandis que d'autres acteurs ont demandé de définir une notion de défaillance mineure, visant à d'abord les pénaliser financièrement sans perte d'agrément, jugeant que l'effet de seuil est trop important dans la proposition de RTE.

3.1.3 Analyse de la CRE

Agrément sur une base déclarative

La CRE est favorable à la proposition de RTE, estimant que cette proposition est de nature à simplifier les processus de participation aux RR-RC, à favoriser l'agrément de nouvelles capacités ou la modification du périmètre des EDA existantes et à faciliter le changement d'acteurs d'ajustement pour les sites participant aux RR-RC.

Suspension d'agrément en cas de défaillance

La CRE estime que la condition de maintien de l'agrément proposé par RTE représente une contrepartie proportionnée au changement de logique de délivrance de l'agrément : l'agrément étant désormais délivré a priori et contrôlé *ex-post*, les conditions de suspension de l'agrément doivent encourager la fiabilité des RR-RC dans la durée, ce qui reste une priorité. La CRE est donc favorable à la proposition de RTE. Cependant, la CRE demande à RTE de veiller à informer l'acteur au moins 12 jours avant la fin du mois M+1 en cas de défaillance afin de lui laisser le temps de s'adapter à la perte d'agrément de son EDA.

3.2 Tests

3.2.1 Proposition de RTE

Avec le changement des modalités de délivrance de l'agrément, il est indispensable que RTE puisse vérifier régulièrement que les EDA participant aux RR-RC en respectent les contraintes techniques. Cette vérification peut être réalisée lors de l'activation de ces EDA, mais cela n'est pas suffisant puisque ces activations restent relativement rares. RTE propose donc de réaliser des tests d'activation de manière aléatoire sur les périodes d'engagement en RR-RC des EDA. En vue d'un alignement avec les tests du mécanisme de capacité, RTE propose de limiter le nombre maximum de tests à 3 par an, de les rémunérer au prix marginal d'équilibrage sans prendre en compte le prix d'offre et de notifier l'acteur sous 15 jours ouvrés que l'activation était un test.

3.2.2 Réponses des acteurs

Les acteurs sont satisfaits du nombre maximum de tests proposé par RTE ainsi que du délai de notification. Cependant, tous les acteurs interrogés souhaitent conserver la rémunération actuelle des tests de RR-RC, c'est-à-dire le prix d'offre plafonné à 200€/MWh. Les acteurs invoquent une augmentation des coûts des tests à internaliser ainsi qu'une perte de visibilité sur le montant à provisionner pour ces tests du fait de la variabilité du prix marginal d'équilibrage.

3.2.3 Analyse de la CRE

La CRE est favorable à la proposition de RTE, qui va de pair avec le nouveau système d'agrément et permet de garantir la fiabilité des réserves. La CRE trouve pertinent l'alignement des modalités de tests pour les RR-RC avec ceux des tests du mécanisme de capacité. En outre, le nombre maximum de 3 tests par an représente un bon

compromis entre la garantie de fiabilité des réserves et la perte d'opportunité lors des tests, à supporter par les acteurs.

3.3 Révision des régimes de défaillance et des pénalités associées

3.3.1 Proposition de RTE

Défaillances déclarées ou constatées en dehors de l'activation

RTE propose d'apporter des modifications au système de défaillance, relativement complexe, afin de renvoyer de meilleures incitations aux acteurs à respecter leurs engagements et de faciliter la participation aux RR-RC de nouveaux acteurs. RTE propose ainsi de supprimer certains régimes de pénalités, d'apporter des simplifications à d'autres régimes et d'ajuster les pénalités associées aux défaillances.

Défaillances à l'activation

Avec le nouveau système d'agrément, il est nécessaire de revoir le calcul de la défaillance à l'activation. En effet, dans le cadre actuel, une défaillance à l'activation est constatée en cas de défaillance au titre du MA, c'est-à-dire en cas d'un sous-ajustement de plus de 20% sur un pas demi-horaire. Or, ce pas demi-horaire n'est pas suffisamment fin pour assurer l'adéquation de l'activation de l'EDA avec les contraintes imposées dans le cadre des RR-RC. Auparavant, cette vérification était réalisée lors des tests annexes pour obtenir l'agrément. Ces tests étant désormais supprimés, RTE propose de revoir le mode de contrôle des activations.

Afin d'utiliser un mécanisme déjà existant, RTE propose de s'appuyer sur la notion d'écart d'ajustement du MA pour évaluer les défaillances à l'activation. L'écart d'ajustement permet de calculer la différence entre le volume attendu théorique et le volume réalisé à un pas 5 minutes, ce qui offre une granularité supérieure à la notion de défaillance du MA pour contrôler l'activation.

A partir de la date M', prévue dans les règles MA-RE et estimée actuellement au 1er semestre 2021, un acteur d'ajustement aura la possibilité de renvoyer son programme de marche après une demande d'activation, ce qui lui offre de fait une marge supplémentaire pour s'ajuster[8]. RTE propose donc de dissocier le calcul des pénalités :

- Avant la date M', RTE propose qu'une activation soit jugée comme défaillante si, sur un pas 5 minutes d'ajustement, un sous-ajustement supérieur à 5 MW et à 10% de la puissance de consigne est constaté. Aucune défaillance n'est définie en cas de surajustement.
- Après la date M', RTE propose de conserver le seuil de sous-ajustement précédent et introduit un seuil pour le surajustement. Une activation sera alors jugée comme défaillante si, sur un pas 5 minutes, un surajustement supérieur à 5 MW et à 40% de la puissance du programme de marche est constaté.

En cas de défaillance constatée, l'EDA perdra son agrément pour un temps défini dépendant du nombre de défaillances constatées par le passé comme présenté au paragraphe 3.1 de la présente délibération. Si cette défaillance est due à un sous-ajustement, l'acteur devra également s'acquitter de pénalités au titre des Règles proportionnelles à la moyenne des écarts d'ajustement négatifs sur le pas demi-horaire intégrant le(s) pas 5 minutes défaillant(s).

3.3.2 Réponses des acteurs

Défaillances à l'activation

Les acteurs interrogés sont majoritairement satisfaits des critères de défaillance proposés par RTE à l'issue de la consultation publique. Néanmoins, deux acteurs ont fait remarquer que la convention finissante[9] utilisée dans les programmes de marche peut entraîner des écarts d'ajustements non justifiés sur les pas 5 minutes non complets d'ajustements, pouvant entraîner une défaillance. De plus, l'utilisation d'un contrôle au pas 5 minutes alors que RTE ne dispose que des données au pas 10 minutes peut aggraver ce phénomène. Ces acteurs demandent donc à RTE de revoir le calcul de défaillance sur ces pas de temps ou de ne pas les prendre en compte dans le calcul de défaillance.

[8] Les acteurs engagés en RR-RC peuvent utiliser cette possibilité tant que la puissance déclarée par l'acteur est comprise dans une plage de tolérance dont la borne inférieure est la puissance de la liste d'engagement (PLE) et la puissance maximale est définie comme 110% de la puissance de consigne demandée par RTE. Etant donné que la possibilité de déclarer sa puissance d'activation offre une marge supplémentaire aux acteurs, RTE propose de l'assujettir à un durcissement du critère de défaillance à partir de cette date.
[9] Par convention, dans les programmes d'appels de RTE ou dans les programmes de marche envoyés par les acteurs, la puissance d'un pas 5 minutes est définie comme la puissance attendue à la fin du pas 5 minutes, c'est ce qu'on appelle la convention finissante.

Plusieurs acteurs ont exprimé leur opposition à un critère de défaillance pour le surajustement après la date M'. Certains de ces acteurs ont dit préférer une pénalisation financière à une défaillance entraînant une perte d'agrément en cas de surajustement, jugeant qu'un surajustement n'est pas une défaillance pour une réserve dissymétrique à la hausse.

3.3.3 Analyse de la CRE

Défaillances déclarées ou constatées en dehors de l'activation

La CRE est favorable à la simplification du régime de défaillance et des pénalités associées proposée par RTE. Toutefois, le maintien du régime de défaillance déclarée liée à un aléa technique, permettant à un acteur ayant déclaré et justifié un aléa technique de payer une pénalité réduite, pourrait être réinterrogé avec la mise en œuvre de l'appel d'offres journalier et la possibilité offerte aux acteurs de céder leurs engagements annuels lors de cet appel d'offres. La CRE demande donc à RTE d'étudier, en concertation avec les acteurs de marché, l'opportunité d'une suppression de ce régime.

Défaillances à l'activation

La CRE est favorable à une modification du calcul de défaillance à l'activation, nécessaire pour garantir la fiabilité des réserves dans le nouveau contexte d'agrément. Cependant, la CRE estime que le calcul de défaillance à l'activation ne doit pas conduire à qualifier comme défaillante, lors de son activation, une EDA ayant respecté toutes les contraintes techniques des réserves auxquelles elle participe. La CRE demande donc à RTE de proposer, en concertation avec les acteurs, pour une mise en œuvre au 1er janvier 2022, un calcul de défaillance permettant de dissocier, sans ambiguïté, les activations conformes des activations pouvant être jugées défaillantes à cause de biais liés à la convention de répartition des volumes au pas 5 minutes sur le MA (convention finissante utilisée dans les programmes de marche). Pour l'année 2021, la CRE demande à RTE de considérer les données à disposition des acteurs (télérelève, comptage) pouvant prouver le respect de leurs engagements, pour s'assurer de ne pas compter comme défaillantes des activations conformes aux engagements, malgré la convention de répartition des volumes au pas 5 minutes sur le MA.

4. PRISE EN COMPTE DES ORIENTATIONS DE POLITIQUE ENERGETIQUE ET REDUCTION DU RECOURS AUX ENERGIES FOSSILES

4.1.1 Contexte et proposition de RTE

Dans sa délibération du 25 juin 2019, la CRE a demandé à RTE de mener en 2020 une concertation visant à assurer la cohérence des modalités de l'appel d'offres de RR-RC avec les objectifs en matière de politique énergétique inscrits dans la programmation pluriannuelle de l'énergie, et notamment la réduction des énergies fossiles.

RTE a mené une étude pour mesurer l'impact sur les émissions de CO_2 d'un « verdissement » de l'appel d'offres de RR-RC en considérant l'effet d'une hausse du volume de RR-RC contractualisées par des offres décarbonées. Dans l'étude menée par RTE, le volume supplémentaire d'offres décarbonées est pourvu par des moyens hydroélectriques.

RTE rappelle dans cette étude que le « verdissement » de l'appel d'offres de RR-RC peut avoir deux effets antagonistes. D'une part, le fait de favoriser les offres décarbonées permettra de diminuer les émissions de CO_2 lors de l'activation d'offres. En pratique, en 2019, en dehors des tests d'agréments, seules des offres provenant de groupes hydrauliques ont été activées et les émissions de CO_2 provenant de l'activation d'offres de RR-RC étaient donc déjà pratiquement nulles pour cette année. D'autre part, le fait de réserver plus de capacités décarbonées pour les RR-RC diminue la quantité de capacités décarbonées disponibles pour répondre à la demande sur les marchés de l'énergie. Dans ce cas, des moyens carbonés peuvent être appelés pour les remplacer, ce qui entraînerait une hausse effective des émissions de CO_2.

Les résultats de l'étude de RTE[10] conduisent, selon les scénarios, à une évolution des émissions de CO_2 du système électrique français comprise entre -50 kilotonnes de CO_2 (soit une diminution de 0,3% des émissions de CO_2 de la production électrique française) et +150 kilotonnes de CO_2 (soit une augmentation de 0,8% des émissions de CO_2).

Au regard de la variabilité des résultats et de l'impact potentiel négatif en termes de réduction des émissions de CO2 de la production électrique française, RTE préconise de ne pas modifier les conditions de l'appel d'offres RR-RC.

[10] menée sur les données de l'année 2018.

4.1.2 Réponses des acteurs

Deux acteurs se sont exprimés dans la consultation publique pour faire part de leur intérêt sur ce sujet et sur l'étude menée par RTE. Ils ont demandé à RTE d'approfondir cette étude en prenant en compte d'autres hypothèses plus proches de la réalité, comme l'inclusion d'autres moyens décarbonés que l'hydraulique (par exemple les effacements), et d'autres scénarios, comme une prime progressive en fonction du niveau d'émission de CO_2 des moyens de production.

4.1.3 Analyse de la CRE

La CRE rappelle l'importance qu'elle attache à la réalisation des objectifs en matière de politique énergétique inscrits dans la programmation pluriannuelle de l'énergie concernant la réduction des énergies fossiles.

Au regard de l'impact quasi nul des RR-RC sur les émissions de CO_2 de la production électrique française et du risque d'augmenter ces émissions en « verdissant » l'appel d'offres, la CRE est favorable à la proposition de RTE de maintenir les conditions actuelles de l'appel d'offres RR-RC. La CRE demande à RTE de refaire cette étude dans 3 ans pour s'assurer que les évolutions du mix électrique français ne modifient pas les conclusions de l'étude.

DECISION DE LA CRE

En application des dispositions de l'article 18 du règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (« Règlement EB »), chaque gestionnaire de réseau de transport qui contractualise des capacités d'équilibrage élabore une proposition concernant les modalités d'acquisition de chaque type de réserve.

En application des dispositions de l'article 5(4)(c) de ce règlement, l'autorité de régulation est compétente pour approuver ces propositions.

RTE a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) par courrier reçu le 12 mai 2020 d'une proposition de jeu de règles pour les appels d'offres de réserves tertiaires rapide et complémentaire (ci-après « RR-RC »), pour livraison à partir du 1er janvier 2021. Dans ce courrier, RTE a fait une demande de dérogation à la CRE, 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, pour continuer à contractualiser une partie des réserves tertiaires via un appel d'offres annuel.

Pour l'année 2021, RTE envisage de contractualiser deux tiers du volume de RR-RC par un appel d'offres annuel et de recourir à un appel d'offres journalier pour contractualiser le volume restant ainsi que les volumes défaillants éventuels. Dans le cas où l'appel d'offres journalier ne pourrait être démarré au 1er janvier 2021, RTE prévoit de réaliser un appel d'offres complémentaire pour contractualiser le volume restant entre le 1er janvier 2021 et la date de démarrage de l'appel d'offres journalier.

La CRE approuve le jeu de règles pour les appels d'offres de RR-RC proposé par RTE et accorde la dérogation prévue aux alinéas 9 et 10 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 pour l'année 2021.

La CRE demande à RTE de veiller à informer les acteurs de leurs défaillances éventuelles au plus tard 12 jours avant la fin du mois M+1 pour leur laisser un délai suffisant pour s'adapter aux conséquences d'une défaillance.

Afin de de poursuivre les améliorations des modalités de constitution des RR-RC, la CRE demande à RTE de mener une concertation, dès le 2nd semestre 2020 en vue d'une évolution des règles au 1er janvier 2022 :

- sur l'identification du besoin, les caractéristiques et les modalités de contractualisation de nouveaux produits « courts » visant à améliorer la qualité de la fréquence ;
- sur une amélioration du calcul de la défaillance, permettant de corriger les biais potentiels liés à la convention de répartition des volumes au pas 5 minutes sur le mécanisme d'ajustement ;
- sur la suppression de régime de défaillance liée à un aléa technique.

La CRE demande à RTE de poursuivre, pour une mise en œuvre mi-2022, l'automatisation de la redéclaration des engagements annuels à l'appel d'offres journalier, permettant aux acteurs de réduire leurs engagements au minimum jusqu'à la veille de la fermeture du guichet, et incluant une mise à jour automatique du volume à contractualiser à l'appel d'offres journalier et une étude sur l'intérêt de la pénalité plancher pour les redéclarations.

Enfin, la CRE demande à RTE de conduire une nouvelle étude dans 3 ans sur l'intérêt de décarboner les RR-RC afin de réinterroger les conclusions de l'étude menée cette année, au regard des évolutions du mix français.

RTE veillera en outre à donner la meilleure visibilité possible aux acteurs sur la date de démarrage de l'appel d'offres journalier et mènera des retours d'expérience sur les modalités ayant fait l'objet d'évolutions à partir de 2021.

En application des dispositions de l'article 7 du Règlement EB, RTE publie les modalités de l'appel d'offres sur son site Internet.

La présente délibération est publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition écologique et solidaire.

Cette délibération est notifiée à RTE.

Délibéré à Paris, le 18 juin 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO

ANNEXE

Le dossier de saisine soumis par RTE à la CRE est annexé à la présente délibération.