



DÉLIBÉRATION N° 2017-065

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 mars 2017 portant avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, implantées à terre

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPETENCE DE LA CRE

En application des dispositions de l'article R. 311-14 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par courrier du 1^{er} février 2017 reçu le 9 février 2017 par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, d'un projet de cahier des charges portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, implantées à terre.

Les lignes directrices sur les aides d'État dans les domaines de l'énergie et de la protection de l'environnement, adoptées par la Commission européenne le 28 juin 2014, permettent d'évaluer la compatibilité des mesures d'aides avec le fonctionnement du marché intérieur, s'agissant notamment des aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Elles prévoient (i) qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, les aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, au moins pour les installations de plus de 3 éoliennes ou 3 MW, prennent la forme d'une prime qui s'ajoute au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité, et (ii) qu'à compter du 1^{er} janvier 2017 elles soient octroyées, au moins pour les installations de plus de 6 éoliennes ou 6 MW, « à l'issue d'une procédure de mise en concurrence fondée sur des critères clairs, transparents et non discriminatoires ».

Le présent projet de cahier des charges s'inscrit dans ce cadre et dans celui de la procédure d'appel d'offres prévue par les dispositions des articles R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, issues du décret n° 2016-170 du 18 février 2016.

La CRE a été saisie concomitamment d'un projet d'arrêté fixant les conditions du complément de rémunération pour les installations éoliennes de moins de 6 éoliennes.

2. PRINCIPALES PRESCRIPTIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES

2.1 Objet de l'appel d'offres

L'appel d'offres porte sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, implantées à terre et composées d'au minimum 7 aérogénérateurs de toute puissance nominale. Cet appel d'offres est organisé en six périodes de candidature successives de 500 MW de puissance cumulée appelée chacune et dont les dates limites de dépôt des offres s'étalent du 1^{er} décembre 2017 au 1^{er} juin 2020.

2.2 Procédure

Le projet de cahier des charges prévoit l'élimination des projets ne respectant pas l'objet de l'appel d'offres, ne disposant pas d'autorisation au titre du code de l'environnement ou dont l'une des pièces n'est pas conforme aux prescriptions du cahier des charges. Les dossiers qui n'ont pas été éliminés font l'objet d'une notation selon le seul critère du tarif de référence.

La CRE dispose d'un délai d'instruction d'un mois, à l'issue duquel elle transmet au ministre chargé de l'énergie la liste des offres recevables et celle des offres éliminées avec les motifs d'élimination associés, le classement des offres ainsi que les fiches d'instruction, la liste des projets qu'elle propose de retenir et le rapport de synthèse.

2.3 Prescriptions applicables aux lauréats de l'appel d'offres

Les lauréats de l'appel d'offres bénéficient d'un contrat de complément de rémunération (CR) sur vingt ans qui prend la forme d'une prime ex post dont le niveau est fonction du tarif de référence proposé et du prix de marché :

$$CR = \sum_{i=1}^{12} E_i * (T + P_{\text{investissement-participatif}} - M_{0i})$$

Formule dans laquelle :

- L'indice i représente un mois civil ;
- E_i est la somme mensuelle sur les heures à cours comptant (« prix spot ») positif ou nul pour livraison le lendemain sur la plateforme de marché organisé français de l'électricité, des volumes d'électricité produits par l'installation et affecté par le gestionnaire de réseau ;
- T est le tarif de référence de l'électricité en €/MWh demandé par le candidat dans son offre, indexé sur toute la durée du contrat ;
- $P_{\text{investissement-participatif}}$ est la prime accordée si le candidat s'engage dans son offre à correspondre à l'une des structures listées dans le paragraphe 3.2.4 du cahier des charges. Sa valeur varie entre 1 et 3 €/MWh en fonction de la part du financement du projet relevant de l'investissement participatif. Si l'engagement n'est pas respecté, ce terme est égal à -3 €/MWh ;
- M_{0i} est le prix de marché de référence, exprimé en €/MWh, sur le mois i , défini comme la moyenne sur le mois civil des prix à cours comptant positifs et nuls pour livraison le lendemain constatés sur la plateforme de marché organisé français de l'électricité, pondérée au pas horaire par la production de l'ensemble des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées sur le territoire métropolitain continental.

Le complément de rémunération s'ajoute aux sommes issues de la valorisation sur le marché de l'électricité injectée sur le réseau.

L'entrée en vigueur du contrat est conditionnée à la transmission au cocontractant d'une attestation de conformité délivrée par un organisme agréé.

3. OBSERVATIONS DE LA CRE SUR LE DISPOSITIF DE SOUTIEN ENVISAGÉ

3.1 Organisation du soutien à la filière éolienne

Le soutien à la filière était jusqu'à présent organisé exclusivement au travers d'un tarif d'obligation d'achat dont le niveau n'a pas été revu depuis 2006. La CRE a signalé à plusieurs reprises les imperfections de ce mécanisme et a recommandé dans son rapport sur les coûts et la rentabilité des énergies renouvelables d'avril 2014¹ puis dans son avis de décembre 2015 sur le projet de décret définissant les modalités du complément de rémunération² que le soutien à la filière soit organisé par le biais d'appel d'offres. En effet, étant donnée la diversité des conditions de vent, des choix technologiques et des coûts associés, la fixation d'un tarif conduit à des effets d'aubaine pour une partie des installations. En outre, les niveaux de maturité de la filière et de concurrence susceptible de s'y exercer s'ils sont correctement dimensionnés justifient

¹ Rapport d'analyse sur les coûts et la rentabilité des énergies renouvelables en France métropolitaine.

² Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 9 décembre 2015 portant avis sur le projet de décret relatif au complément de rémunération mentionné à l'article L. 314-18 du code de l'énergie.

que les appels d'offres constituent le vecteur de développement à privilégier pour assurer l'efficacité économique du soutien public.

Le projet de cahier des charges et le projet d'arrêté dont la CRE a été saisie organisent pourtant une distinction entre les parcs de plus et de moins de 6 aérogénérateurs. L'appel d'offres n'occupera, dans ce contexte, qu'une place marginale.

En effet, les représentants de la filière ont indiqué à la CRE que, du fait de contraintes d'intégration territoriale et environnementale, seul un faible nombre de parcs supérieurs à ce seuil trouveraient à se développer. La faiblesse du gisement potentiel de développement justifie dès lors une réduction de la puissance appelée afin de garantir l'exercice d'une pression concurrentielle suffisante.

Par ailleurs, aucune disposition réglementaire ne définit aujourd'hui la notion de distance minimale entre deux installations. Un producteur souhaitant réaliser un parc comprenant plus de 6 aérogénérateurs pourrait dès lors le segmenter en plusieurs parcs comprenant chacun moins de 6 mâts et bénéficier ainsi d'un contrat de complément de rémunération en application du projet d'arrêté.

En conséquence, afin de préserver l'efficacité de la procédure d'appel d'offres et d'en éviter le contournement, la CRE demande la mise en place d'un cadre réglementaire adapté s'agissant du critère de distance.

Enfin, les projets de plus grande taille pouvant bénéficier d'effet d'économies d'échelle, le tarif prévu pour les installations de moins de 6 mâts doit constituer un plafond éliminatoire pour l'appel d'offres.

3.2 Durée du contrat de complément de rémunération

La durée du contrat de complément de rémunération est inférieure à la durée de vie des installations, qui est évaluée aujourd'hui par la profession à hauteur de 25 à 30 ans. La filière éolienne, caractérisée par des coûts d'exploitation relativement faibles, permet donc, pour peu que les performances de l'installation le permettent, un fonctionnement au-delà de la durée du contrat fondé sur une rémunération exclusivement tirée de la vente de l'électricité sur le marché de gros. Cette rémunération additionnelle constitue, pour les exploitants, un surcroît de rentabilité par rapport à celle apportée par le soutien public.

En conséquence, la CRE demande de faire coïncider la durée des mécanismes de soutien avec la durée de vie technique des installations qui en bénéficient.

4. OBSERVATIONS DE LA CRE SUR LA PROCEDURE D'APPEL D'OFFRES

4.1 Pièces à fournir

4.1.1 Plan d'affaires

La CRE demande que le plan d'affaires figure dans la liste des pièces à fournir pour constituer une offre. La vérification de cette pièce constitue en effet un moyen efficace d'apprécier le sérieux d'une candidature. Cette pièce constitue, au surplus, l'une des seules sources d'informations fiables dont disposent les pouvoirs publics en matière de coûts d'investissement et d'exploitation des installations produisant de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, en tant qu'elle traduit l'exercice du libre jeu de la concurrence entre les acteurs. Ces données sont essentielles au bon dimensionnement des mécanismes de soutien.

4.1.2 Autorisation environnementale

Le projet de cahier des charges prévoit que les candidats fournissent dans leur offre une copie de l'autorisation environnementale³ délivrée par le préfet de région. Le projet de cahier des charges stipule que dans le cas où « l'installation présentée à l'appel d'offres est différente de celle pour laquelle a été délivrée l'autorisation, l'offre est éliminée. »

Le mécanisme de la garantie financière d'exécution répond déjà à l'objectif d'écartier les projets dont la réalisation est incertaine. De plus, le retrait automatique de la décision de désignation – faute de constitution de la garantie financière dans les deux mois après la désignation des lauréats – renforce l'incitation à ne déposer que des projets suffisamment matures, pour lesquels une garantie sera obtenue sans difficulté de la part d'un établissement bancaire voire pour lesquels cette garantie ou un accord de principe a été obtenu en amont du dépôt de l'offre.

³ Arrêté d'autorisation délivré au titre de l'article L. 512-1 du code de l'environnement

La CRE demande donc la suppression de cette pièce et du critère d'élimination afférant.

S'ils devaient être maintenus, la CRE demande *a minima* que des critères précis soient définis pour qualifier une éventuelle différence entre les installations objet de l'offre et de l'autorisation environnementale.

4.1.3 Liasses fiscales

Le projet de cahier des charges exige la fourniture des liasses fiscales alors que le Kbis permet à lui seul d'identifier le candidat. La CRE estime donc que leur exigence est superflue et doit être supprimée.

A défaut, le cahier des charges devrait prévoir (i) le cas des sociétés dont le premier ou le deuxième exercice fiscal n'est pas encore clôturé au moment du dépôt de l'offre, ou (ii) le cas des entités non soumises à l'impôt sur les sociétés, qui ne peuvent pas fournir les liasses fiscales demandées.

4.1.1 Formulaire de candidature et signature électronique

La CRE demande que le fait pour un candidat de ne pas fournir un formulaire de candidature complet et dans les unités demandées constitue un critère d'élimination. Elle demande également que les critères éliminatoires en termes de prix, de puissance et de nombre d'aérogénérateurs soient fondés sur les données fournies dans ce formulaire.

Les modalités de signature de l'offre telles qu'elles sont présentées dans le projet de cahier des charges doivent être clarifiées. En effet, les retours d'expérience des précédents appels d'offres ont montré que ce sujet fait l'objet de nombreuses questions de la part des candidats.

Le cahier des charges doit donc insister sur l'exigence d'une signature électronique et d'une éventuelle délégation de signature, et présenter plus clairement leurs modalités et prérequis techniques.

4.2 Délai d'instruction

La CRE demande que le délai d'instruction de l'appel d'offres soit porté à six semaines, délai minimum qu'elle avait proposé de retenir dans son avis sur le décret réformant la procédure d'appel d'offres.

AVIS DE LA CRE

Le soutien à la filière éolienne était jusqu'à présent exclusivement organisé par l'octroi d'un tarif d'obligation d'achat dont le niveau n'a pas été revu depuis 2006. La CRE a signalé à plusieurs reprises les imperfections d'un tel dispositif qui, du fait de la diversité des conditions de vent, des choix technologiques, de l'évolution constante des conditions de financement et, plus généralement, des coûts associés, donne lieu à des effets d'aubaine pour une partie des installations. Sur la base de ce constat et au regard des niveaux de maturité industrielle et de pression concurrentielle qui caractérisent la filière, la CRE estime que les appels d'offres constituent la voie de développement à privilégier pour assurer l'efficacité économique du soutien public.

Elle accueille dès lors favorablement le présent cahier des charges sous réserve de la prise en compte des recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : afin d'éviter la segmentation de parcs en installations de tailles plus réduites dans le but de contourner la procédure d'appel d'offres et de bénéficier du guichet ouvert, la CRE demande la mise en place, dans le cadre de l'arrêté tarifaire, d'une définition de la notion d'installation comprenant un critère de distance entre aérogénérateurs. À ce titre, la CRE recommande que des aérogénérateurs distants de moins de 1500 mètres soient considérés comme appartenant à la même installation.

Recommandation n° 2 : afin de permettre l'extension d'installations bénéficiant de l'arrêté tarifaire et de prendre en compte la recommandation que la CRE a formulée ce même jour dans son avis sur celui-ci de réserver le bénéfice du guichet ouvert aux petites installations, de moins de 6 MW, le périmètre de l'appel d'offres doit être étendu à toutes les installations d'une puissance supérieure à 6 MW.

Recommandation n° 3 : si le champ du guichet ouvert n'était pas limité aux installations de moins de 6 MW, la CRE demande que la puissance cumulée appelée de l'appel d'offres soit revue à la baisse compte tenu du faible potentiel de développement de parcs de grande taille en France. À défaut, le niveau de concurrence serait susceptible d'être insuffisant et pourrait remettre en cause l'efficacité de la procédure.

Recommandation n° 4 : la durée des mécanismes de soutien doit coïncider avec la durée de vie technique des installations qui en bénéficient. La CRE demande que la durée du contrat de complément de rémunération soit portée à 25 ans.

Recommandation n° 5 : s'agissant de la procédure d'appel d'offres elle-même, la CRE réitère sa demande d'inclure un plan d'affaires à la liste des pièces exigées, d'en supprimer les pièces inutiles ou dont l'objectif est redondant avec la garantie financière d'exécution et d'allonger le délai d'instruction en le portant à six semaines.

La présente délibération sera transmise à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat ainsi qu'au ministre de l'économie et des finances et au secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et des comptes publics. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 23 mars 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO