

DELIBERATION N° 2023-43

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 février 2023 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la troisième période 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 : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Catherine EDWIGE, Yvan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, la ministre chargée de l'énergie a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité situées en métropole continentale qui utilisent l'énergie mécanique du vent et sont implantées à terre (dit également « AO PPE2 Eolien terrestre »), par un avis publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 30 juillet 2021¹. La Commission de Régulation de l'énergie (CRE) a rendu un avis sur le cahier des charges de cet appel d'offres ainsi que sur celui des six autres appels d'offres dits « PPE2 » le 17 juin 2021².

Les conditions de participation et le détail des pièces à fournir ont été définis dans le cahier des charges, arrêté par la ministre chargée de l'énergie dans sa dernière version publiée sur le site de la CRE le 5 décembre 2022³.

L'appel d'offres porte sur une puissance recherchée de 9,025 GW, répartie en dix périodes de candidature distinctes. La troisième période de candidature s'est clôturée le 23 décembre 2022. La puissance appelée est de 925 MW.

¹ Avis n° 2021/S 146-386083 publié au JOUE le 30 juillet 2021.

² Délibération de la CRE du 17 juin 2021 portant avis relatif aux sept projets de cahiers des charges d'appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable pour la période 2021/2026.

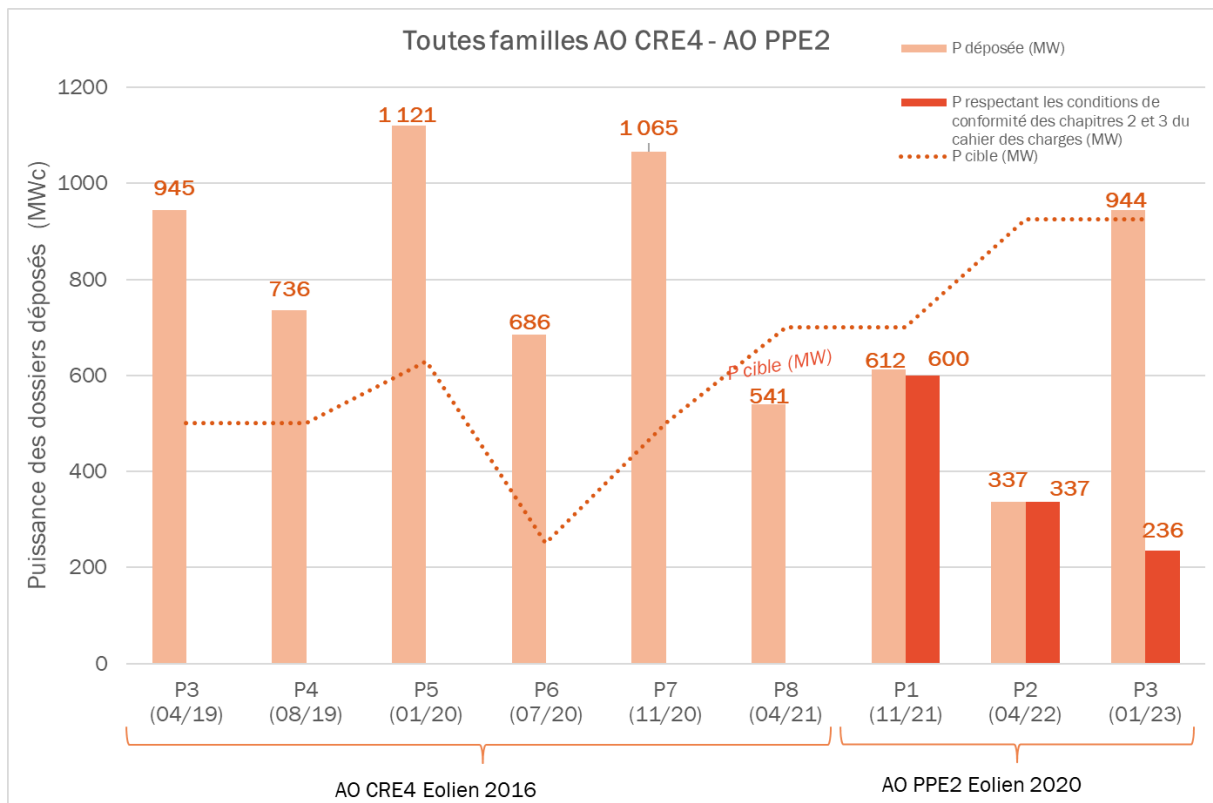
³ Avis n° 2022/S 214-614410 publié au JOUE le 7 novembre 2022.

ANALYSE DES RESULTATS

1.1 Puissance cumulée des dossiers

La puissance cumulée des 60 dossiers déposés s'élève à 944,2 MW, ce qui représente 102 % des 925 MW appelés. Cependant, seulement 12 dossiers répondent aux conditions de conformité décrites aux chapitres 2 et 3 du cahier des charges, représentant une puissance de 236,1 MW. Parmi ces dossiers, seulement quatre proposent un tarif de référence inférieur au prix plafond, représentant une puissance de 54 MW.

Le graphique ci-après présente une comparaison entre la puissance cumulée des offres déposées pour les trois premières périodes du présent appel d'offres et la puissance cumulée des offres déposées lors des huit périodes du précédent appel d'offres dédié aux installations éoliennes implantées à terre en France métropolitaine continentale (dit « AO CRE4 Eolien terrestre »)⁴.



Évolution de la puissance cumulée déposée à chaque période et comparaison à la puissance appelée (MW)

Les projets éoliens ont aussi pu candidater, en juillet 2022, à l'appel d'offres technologiquement neutre. Une puissance de 500 MW était appelée, regroupant des projets photovoltaïques, éoliens et hydrauliques. 480 MW de projets éoliens y ont été déposés, parmi lesquels 444,9 MW étaient conformes.

Le volume total des dossiers conformes (54 MW) étant inférieur à la puissance appelée (925 MW), le cahier des charges prévoit l'application d'une règle de compétitivité, au paragraphe 2.11 du cahier des charges. Cependant, en considérant le nombre exceptionnel de dossiers éliminés pour des causes de non-conformité et en particulier une difficulté généralisée liée à un problème d'interprétation du cahier des charges, la CRE propose, dans le cas d'espèce, de ne pas appliquer cette règle de compétitivité. La puissance cumulée des offres que la CRE propose de retenir s'élève ainsi à 54 MW, ce qui représente 6 % des 925 MW recherchés.

Si la sous-souscription observée lors des deux premières périodes du présent appel d'offres s'améliore nettement à la présente période en termes de dossiers déposés, on observe un nombre particulièrement important de dossiers présentant des vices de conformité (75% de la puissance déposée) ou proposant un tarif de référence strictement supérieur au prix plafond [redacted], ce qui conduit la CRE à ne proposer de retenir que quatre dossiers. Ces vices de conformité concernent principalement les modèles de garanties financières proposées par les candidats, qui semblent avoir l'objet d'une interprétation erronée par certains candidats à la suite d'une modification introduite dans le cahier des charges applicable à la présente période (voir paragraphe 2.1 ci-après).

⁴ 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, lancé par le ministre chargé de l'énergie par l'avis n° 2017/S 083-161855 publié au JOUE le 28 avril 2017.

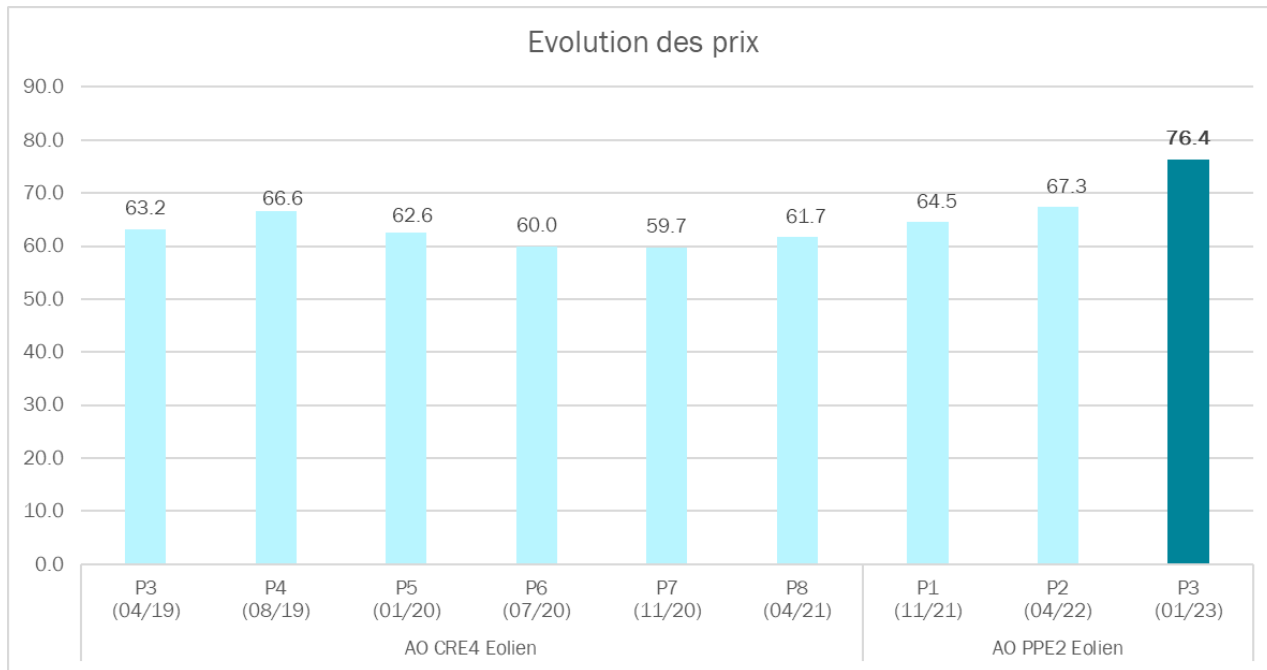


1.2 Prix moyen pondéré

Le prix moyen pondéré des quatre dossiers que la CRE propose de retenir s'élève à 76,4 €/MWh.

Le prix moyen pondéré des dossiers que la CRE propose de retenir est le prix le plus élevé observé depuis la mise en place de l'appel d'offres « AO CRE4 Eolien terrestre » en 2017. Il est en hausse de 13,5 % par rapport au prix moyen pondéré relatif à la 2^e période du présent appel d'offres et en baisse de 3% par rapport au prix moyen pondéré des dossiers éoliens que la CRE proposait de retenir lors de la 1^{ère} période de l'appel d'offres technologiquement neutre (juillet 2022).

Le cahier des charges de cette 3^e période prévoyait pour la première fois un prix plafond confidentiel.



Évolution du prix moyen pondéré des offres que la CRE propose de retenir par rapport aux périodes du précédent appel d'offres portant sur des installations comparables⁵

Il convient de noter que le prix moyen pondéré des dossiers déposés est, lui, de 89,5 €/MWh, soit un niveau supérieur de plus de 20 €/MWh aux prix moyens des dossiers retenus depuis 2017. Cette période est la première période à prévoir un prix plafond confidentiel, mesure introduite en réponse à la constatation de certains comportements relevant de la manipulation de la règle de compétitivité lors de précédentes périodes. L'analyse des dossiers déposés, hors considérations relatives à leur conformité, révèle que certains candidats ont proposé des dossiers à des tarifs très différents couvrant une large gamme de prix, probablement avec l'intention d'arriver à situer le niveau du prix plafond

En outre, la CRE a analysé le cas des dossiers ayant déjà candidaté à des précédentes périodes d'appels d'offres et a comparé le tarif proposé lors des précédentes candidatures avec le tarif théorique qui résulterait d'une prise en compte de l'augmentation des coûts (à la suite de l'application de l'indexation des tarifs telle que définie dans le cahier des charges) : des écarts notables sont parfois observables (la CRE note des augmentations allant jusqu'à 23 €/MWh d'augmentation pour des projets déposés à 6 mois d'intervalle, ce qui ne semble pas cohérent avec les hausses observées sur les taux d'emprunt et sur les coûts des matières premières), laissant présager que certains candidats ont pu « tenter leur chance » en proposant un tarif de référence supérieur à leur coût complet.

⁵ Les prix présentés pour le précédent appel d'offres (« CRE 4 ») relatif à l'éolien, à partir de la deuxième période, sont des prix moyens pondérés majorés, tenant compte des bonus sur l'investissement participatif (+3 €/MWh) ou le financement participatif (+1 €/MWh) demandés par certains candidats. Le présent appel d'offres favorise la gouvernance partagée et le financement collectif par un bonus sur la notation de point et non plus de sur le tarif.



1.3 Typologie des dossiers

La CRE a aussi observé un phénomène nouveau : douze (12) dossiers ont indiqué dans leur dossier renoncer à leur contrat obtenu via l'arrêté tarifaire en vigueur⁶, afin de pouvoir candidater à l'appel d'offres avec des prix plus élevés (20 €/MWh d'augmentation en moyenne par rapport au tarif de l'arrêté tarifaire). Ce phénomène soulève une possible inadéquation du dimensionnement actuel des tarifs de l'arrêté tarifaire ; la CRE réitère sa recommandation de les relever⁷.

D'autre part, quatre (4) projets sont des projets de renouvellement, en théorie moins chers que les nouveaux projets, certains investissements n'étant pas nécessaires. Or ces projets proposent un prix moyen pondéré de [REDACTED], ce qui laisse présumer que ces projets ont « tenté leur chance » en proposant un tarif supérieur à leurs coûts.

1.4 Estimation des charges de service public

Sur le fondement d'hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse annexé à la présente délibération, le tableau ci-dessous présente l'estimation des charges de service public engendrées par ces projets sur les vingt années du contrat de complément de rémunération (avec une hypothèse de mise en service en 2025), conformément aux trois scénarii d'évolution du prix de l'électricité décrits dans le rapport de synthèse. Il convient à nouveau de noter que ce montant dépendra fortement de l'évolution des prix de marché de l'électricité.

Charges de service public (en M€ courants)	Scénario sous-jacent à l'impact de la PPE avec un prix de l'électricité à 42 €/MWh en 2028	Scénario sous-jacent à l'impact de la PPE avec un prix de l'électricité à 56 €/MWh en 2028	Scénario tendanciel ⁸
20 ans des contrats	105	66	- 48

RECOMMANDATIONS POUR LA PROCHAINE PERIODE DE L'APPEL D'OFFRES

1.5 Modèle de garantie financière de mise en œuvre du projet présenté dans le cahier des charges

Le cahier des charges, dans sa version applicable pour cette 3^{ème} période de candidature, a été modifié par rapport aux deux premières périodes, afin de clarifier les attentes concernant les garanties financières déposées par les candidats.

Les candidats doivent fournir dans leur dossier de candidature une garantie financière, d'un montant de 30 000 € multiplié par la puissance installée du projet, et qui doit couvrir la période suivante :

- à partir de 3 mois après la date limite de dépôt des offres, ou à partir de la désignation du projet comme lauréat ;
- jusqu'à 6 mois après la date d'achèvement.

Malgré un atelier de travail tenu par les services de la CRE et de la DGEC avant la remise des offres visant à rappeler les attentes, la CRE a dû éliminer 46 dossiers pour non-respect de cette clause, pour un total de 683,6 MW, ce qui représente 72 % de la puissance déposée.

La CRE recommande de modifier le modèle de garantie financière annexé au cahier des charges afin que les conditions attendues y soient clairement explicitées. La CRE proposera à cet effet des modèles au ministère de la transition énergétique pour les différents appels d'offres concernés.

⁶ Arrêté du 6 mai 2017 fixant les conditions du complément de rémunération de l'électricité produite par les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, de 6 aérogénérateurs au maximum

⁷ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 octobre 2022 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 6 mai 2017 fixant les conditions du complément de rémunération de l'électricité produite par les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, de 6 aérogénérateurs au maximum

⁸ Le scénario dit « tendanciel » est un scénario se basant sur les prix de marché tels qu'observés actuellement :

- Pour l'année 2025, il se base sur le prix moyen calendaire base 2025 observé sur la période du 13 au 26 janvier 2023 (à savoir 139,7 €/MWh).
- Pour les années 2026 et suivantes, il se base sur le prix moyen calendaire base 2026 également observé sur la période du 13 au 26 janvier 2023 (à savoir 122,8 €/MWh).
- Ces prix de marché prennent en compte un profilage de la filière photovoltaïque selon les mêmes hypothèses de pondération que celles utilisées dans les scénarii sous-jacents à la PPE 2019-2028.



1.6 Niveau du prix plafond



Elle tient aussi à rappeler qu'avec l'introduction de l'indexation :

- si les coûts des matières premières et du transport venaient à évoluer, les tarifs des lauréats évolueraient de la même manière, empêchant une surrentabilité des projets, tout en garantissant une rémunération similaire à celle demandée ;
- les primes de risque sont censées diminuer.

1.7 Calendrier de la prochaine période de l'appel d'offres

Les trois-quarts des dossiers déposés présentent un problème de conformité vis-à-vis des chapitres 2 et 3 du cahier des charges de cette 3^e période, et parmi les restants, [redacted], ce qui conduit la CRE à ne proposer de retenir que quatre (4) projets (en incluant par ailleurs le seul dossier qui aurait été éliminé par application de la règle de compétitivité).

Au vu de ces résultats, la CRE recommande de relancer sous deux mois une nouvelle période de l'appel d'offres, en prenant en compte les recommandations susmentionnées.

DECISION DE LA CRE : ADOPTION DU RAPPORT DE SYNTHESE DE L'INSTRUCTION

La 3^e période de candidature à l'appel d'offres PPE2 portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent implantées à terre s'est clôturée le 23 décembre 2022.

Si la puissance cumulée des offres déposées est, pour la première fois depuis le lancement de cet appel d'offres, supérieure à la puissance appelée, la puissance cumulée des offres conformes est extrêmement faible : seulement 236,1 MW sont conformes au sens des paragraphes 2 et 3 du cahier des charges, et seulement 54 MW proposent un prix inférieur au prix plafond.

La CRE recommande donc de relancer une nouvelle période sous deux mois. Afin d'éviter de nouveaux problèmes de non-conformité, elle recommande aussi de clarifier le modèle de garantie financière annexée au cahier des charges.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la 3^e période de candidature, ci-annexé. La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition énergétique ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Des versions non confidentielles du rapport et de la délibération seront publiées sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 2 février 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON