



DELIBERATION N° 2021-141

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 mai 2021 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la huitième 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 : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

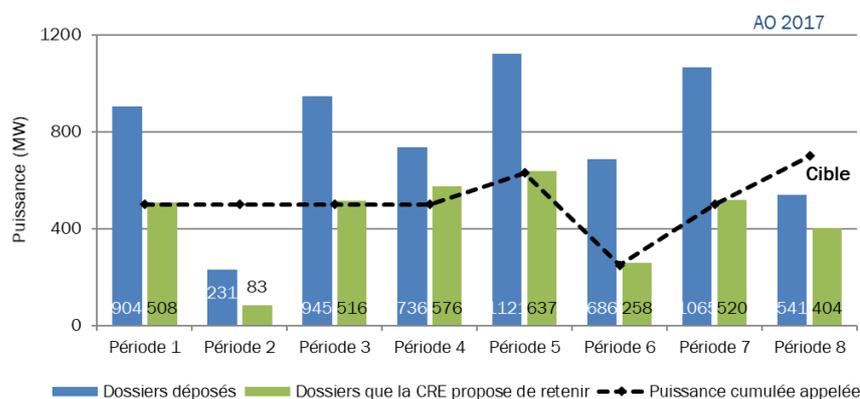
En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, implantées à terre, par un avis publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 28 avril 2017. La huitième période de candidature s'est clôturée le 16 avril 2021.

1. RESULTATS DE L'INSTRUCTION

Sur la puissance cumulée des dossiers

La huitième période de candidature est la dernière période du présent appel d'offres. Celui-ci devait initialement comporter six périodes mais, du fait de la crise sanitaire de la COVID 19, la sixième période a été scindée en deux afin de permettre aux porteurs de projet affectés par les mesures sanitaires de bénéficier d'un délai supplémentaire pour présenter leurs offres. La huitième période permet d'assurer la continuité entre les cahiers des charges actuels et les futurs cahiers des charges des appels d'offres « PPE2 ».

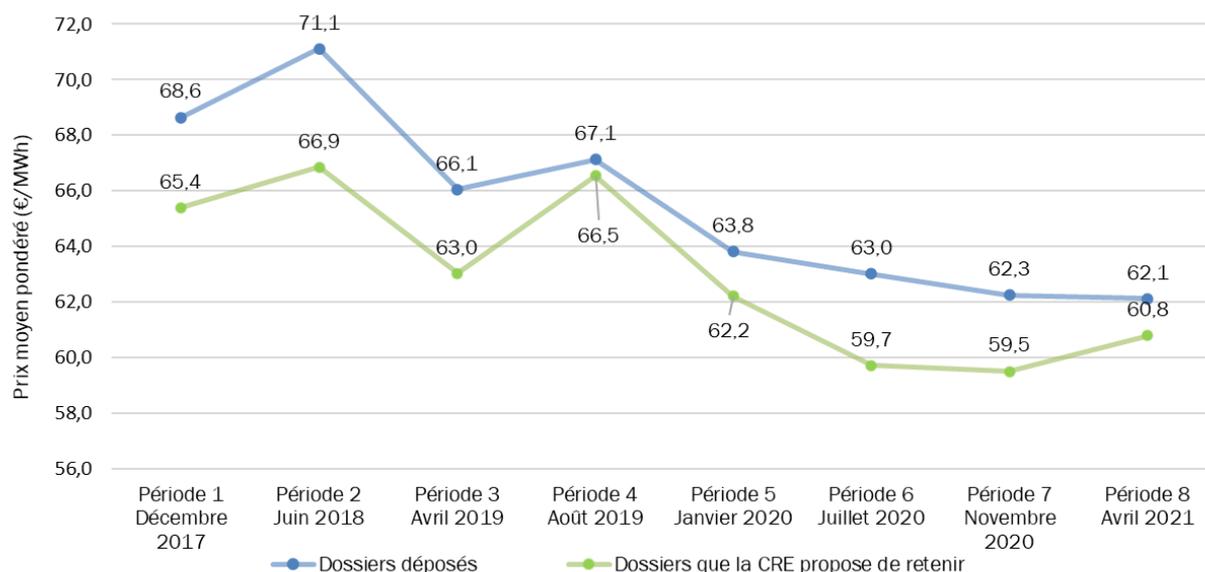
36 dossiers ont été déposés pour une puissance cumulée de 540 MW, la puissance recherchée lors de cette période étant quant à elle de 700 MW. La huitième période du présent appel d'offres est ainsi sous-souscrite. Après instruction, la CRE propose de retenir 26 projets pour une puissance cumulée de 404 MW.



Evolution des puissances déposées et des puissances des dossiers que la CRE propose de retenir

Sur les prix moyens pondérés

Après instruction, le prix moyen pondéré par la puissance des dossiers que la CRE propose de retenir s'élève à 60,8 €/MWh. Ce prix est en légère augmentation par rapport aux deux périodes précédentes.



Evolution des prix moyens pondérés par la puissance sur les sept périodes de l'appel d'offres

Sur le dimensionnement des projets

58 % des dossiers présentent des projets dont la hauteur en bout de pale dépasse 150 m et un d'entre eux dépasse 190 m.

Le nombre d'aérogénérateurs moyen par projet est de 5 et la puissance moyenne des installations est de 15,5 MW. Ces résultats sont relativement faibles par rapport aux périodes précédentes (23 MW et 7 aérogénérateurs pour la moyenne sur toutes les périodes précédentes)

Sur l'estimation des charges

Sur le fondement d'hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse, le tableau ci-dessous donne l'estimation des charges de service public générées par ces projets pour la première année de fonctionnement des installations et sur les 20 ans du contrat pour les trois scénarii de prix de marché décrits. La prévision de production de ces projets est de 0,99 TWh/an, soit 19,9 TWh sur 20 ans.

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
Première année de fonctionnement	25,2	22,1	3,4
20 ans des contrats	568	308	140

2. ANALYSE DE LA CRE

Bilan du présent appel d'offres

Le présent appel d'offres a été lancé fin 2017 pour une période de 3 ans afin d'attribuer un soutien public à un total de 3 GW de projets éoliens. L'ensemble des 162 dossiers que la CRE a proposé de retenir représente 3,5 GW, pour un prix moyen pondéré par la puissance de 62,7 €/MWh.

L'augmentation du volume appelé par le ministre chargé de l'énergie postérieurement à la désignation des lauréats conformément aux prescriptions du cahier des charges, à la 2^{ème} et à la 5^{ème} période, ainsi que la sélection de candidats supplémentaires ayant reçu une réponse favorable à la suite de leurs recours gracieux, portent la puissance totale des installations lauréates de l'appel d'offres à 3,8 GW.



Les puissances des dossiers déposés ont généralement été supérieures aux quantités appelées, à l'exception des 2^{ème} et 8^{ème} périodes, ce qui a généré un niveau de concurrence satisfaisant. Les prix ont diminué d'environ 10% entre le début et la fin de l'appel d'offres.

Rappel des principaux éléments de contexte au cours des différentes périodes

Afin de mieux appréhender l'évolution des puissances déposées et celle des prix moyens pondérés par la puissance – présentée précédemment – au fil des huit périodes de l'appel d'offres, il est nécessaire de rappeler certains éléments de contexte.

Sur les difficultés relatives aux autorisations environnementales

La 2^{ème} période a vu un volume cumulé d'offres déposées très faible et inférieur au volume cible, ce qui n'a pas permis d'assurer une sélection par les prix. Cette situation était en partie due à la nécessité, pour les candidats, de fournir une autorisation environnementale en cours de validité, alors que la désignation de l'autorité environnementale faisait l'objet d'incertitudes susceptibles de ralentir la délivrance de ces autorisations ou de les fragiliser une fois délivrées. Cette pièce n'était pas requise lors de la 1^{ère} période où les candidats avaient la possibilité de joindre une copie de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique délivré dans le cadre de leur demande d'autorisation environnementale ni lors de la 3^{ème} période pour laquelle cette dérogation a été réintroduite. En outre, la 3^{ème} et la 4^{ème} période ont été différées de respectivement 4 et 2 mois.

Sur la candidature des projets ayant initialement demandé un contrat de complément de rémunération 2016

Le cahier des charges du présent appel d'offres a été modifié avant la 5^{ème} période pour permettre aux projets ayant initialement demandé à bénéficier d'un contrat de complément de rémunération en application des dispositions de l'arrêté du 13 décembre 2016¹ d'y participer. En effet, les demandes de contrat ayant substantiellement dépassé la puissance cumulée notifiée à la Commission européenne lors de l'examen de cet arrêté, les producteurs concernés ont eu la possibilité de bénéficier d'un complément de rémunération dans le cadre des mécanismes mis en place en 2017, en application de l'arrêté du 6 mai 2017² accessible en guichet ouvert ou à l'issue de l'appel d'offres. Les candidatures effectuées par ces producteurs ont alimenté la concurrence à compter de la 5^{ème} période, et ce malgré la crise sanitaire.

Sur le contournement de la procédure d'appel d'offres

A partir de l'instruction de la 5^{ème} période, la CRE a observé un contournement de la procédure d'appel d'offres : certains porteurs de projets développent une partie de leurs parcs au travers du guichet ouvert qui ouvre droit, dans la limite actuelle de 6 mâts, à un soutien de l'ordre de 72 à 74 €/MWh et candidatent à l'appel d'offres pour les mâts résiduels de leurs parcs. Afin d'éviter cet effet d'aubaine et les charges de service public indues associées, la CRE a recommandé des modifications du cahier des charges visant à prévenir ce type de comportement, qui n'ont pas été prises en compte à ce jour. Ce procédé s'est amplifié entre la 5^{ème} et la 8^{ème} période. Les offres des candidats concernés ont ainsi pu présenter un tarif artificiellement tiré vers le bas, ne reflétant pas les coûts réels de la filière et leur procurant un avantage indu.

Sur la dernière période et la clause de compétitivité

La dernière période du présent appel d'offres ayant été sous-souscrite (540 MW de dossiers déposés pour 700 MW appelés), elle a été l'occasion de la mise en œuvre de la clause de compétitivité ajoutée au cours de l'appel d'offres. Cette clause, qui consiste à éliminer les offres les moins bien classées jusqu'à ce que le volume des offres éliminées soit supérieur ou égal à 20% du volume des offres conformes, a permis de garantir une certaine compétitivité des prix de cette période. Son existence incite les producteurs qui auraient pu anticiper un défaut de concurrence à tout de même déposer des offres reflétant leurs coûts. Le prix moyen pondéré des dossiers retenus à la 8^{ème} période n'augmente ainsi que légèrement par rapport à la période précédente.

Mise en place du prochain appel d'offres

La programmation pluriannuelle de l'énergie de la métropole continentale³ fixe comme objectif de puissance installée pour la filière éolienne terrestre 24,1 GW en 2023 et 33,2 à 34,7 GW en 2028. Afin d'atteindre ces cibles, la PPE prévoit le lancement d'un appel d'offres avec un volume appelé de 1 850 MW/an – correspondant à deux périodes de 925 MW/an – à compter de 2021.

Le volume annuel attribué par le futur appel d'offres conduirait ainsi à presque doubler le rythme d'attribution de 1 GW/an de l'appel d'offres actuel. La CRE considère que cette forte augmentation du volume attribué par appel

¹ Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions du complément de rémunération de l'électricité produite par les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.

² 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.

³ Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie

d'offres doit impérativement être accompagnée par la réduction du périmètre du guichet ouvert, telle que le prévoient les projets d'arrêté modifiant l'arrêté du 6 mai 2017 sur lesquels la CRE a rendu deux avis en juillet⁴ et en décembre⁵ 2019. Par ailleurs, la filière devra avoir la capacité de suivre ce rythme de développement pour que les conditions de concurrence de l'appel d'offres demeurent satisfaisantes. Il s'agit d'un enjeu important pour que l'appel d'offres continue de permettre une sélection par les prix et que les porteurs de projets soient incités à déposer leurs offres à un niveau qui reflète leurs coûts.

Dans ce contexte, la clause de compétitivité, introduite au cours du présent appel d'offres, jouera un rôle essentiel pour assurer une pression concurrentielle à chaque période des prochains appels d'offres, quelles que soient les quantités de dossiers déposées.

Enfin, dans la perspective du lancement des nouveaux appels d'offres, la CRE réitère les recommandations qu'elle a formulées dans ses précédentes délibérations, à savoir :

- la transmission systématique d'un plan d'affaires et d'informations relatives au régime de vent lors de la candidature ;
- l'amélioration de l'articulation entre appel d'offres et guichet ouvert pour empêcher le fractionnement des parcs ;
- la prise en compte explicite des revenus de capacité dans la formule du complément de rémunération.

⁴ Délibération de la CRE du 24 juillet 2019 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 six aérogénérateurs au maximum

⁵ Délibération de la CRE du 19 décembre 2019 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 six aérogénérateurs au maximum

DÉCISION DE LA CRE : ADOPTION DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'INSTRUCTION

La huitième et dernière période de candidature 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 s'est clôturée le 16 avril 2021.

Le prix moyen pondéré par la puissance des dossiers que la CRE propose de retenir s'établit à 60,8 €/MWh, légèrement supérieur aux prix des deux périodes précédentes en lien avec la situation de défaut de concurrence.

La programmation pluriannuelle de l'énergie de la métropole continentale prévoit le lancement d'un appel d'offres pour l'éolien terrestre avec un volume appelé de 1 850 MW/an à compter de 2021, ce qui conduirait à presque doubler le rythme d'attribution de 1 GW/an de l'appel d'offres actuel. La CRE considère que cette forte augmentation du volume attribué par appel d'offres doit impérativement être accompagnée de mesures permettant d'assurer le caractère concurrentiel de cet appel d'offres, afin d'atteindre les objectifs de la PPE au moindre coût pour les finances publiques.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers de candidature, ci-annexé, ainsi que les fiches d'instruction des offres. Ces documents seront notifiés à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'économie, des finances et de la relance. Une version non confidentielle du rapport et de la présente délibération seront publiées sur le site internet de la CRE.

La présente délibération est transmise à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Délibéré à Paris, le 27 mai 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO