

DELIBERATION N° 2023-321

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 octobre 2023 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la cinquième 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 : Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX et Lova RINEL, 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 2 août 2023³.

L'appel d'offres porte sur une puissance recherchée de 9,025 GW, répartie en dix périodes de candidature distinctes. La cinquième période de candidature s'est clôturée le 8 septembre 2023. La puissance appelée est de 925 MW.

1. ANALYSE DES RESULTATS

1.1 Puissance cumulée des dossiers

La puissance cumulée des cent un (101) dossiers déposés s'élève à 1 603,91 MW. La puissance cumulée des soixante-dix-neuf (79) dossiers déposés dont la valeur du tarif de référence proposée est inférieure au prix plafond de la période est de 1 259,01 MW été désignés ; parmi ces dossiers, un (1) a été éliminé pour des vices de forme. La puissance cumulée des soixante-dix-huit (78) dossiers conformes s'élève ainsi à 1241,01 MW, ce qui représente 134 % des 925 MW appelés.

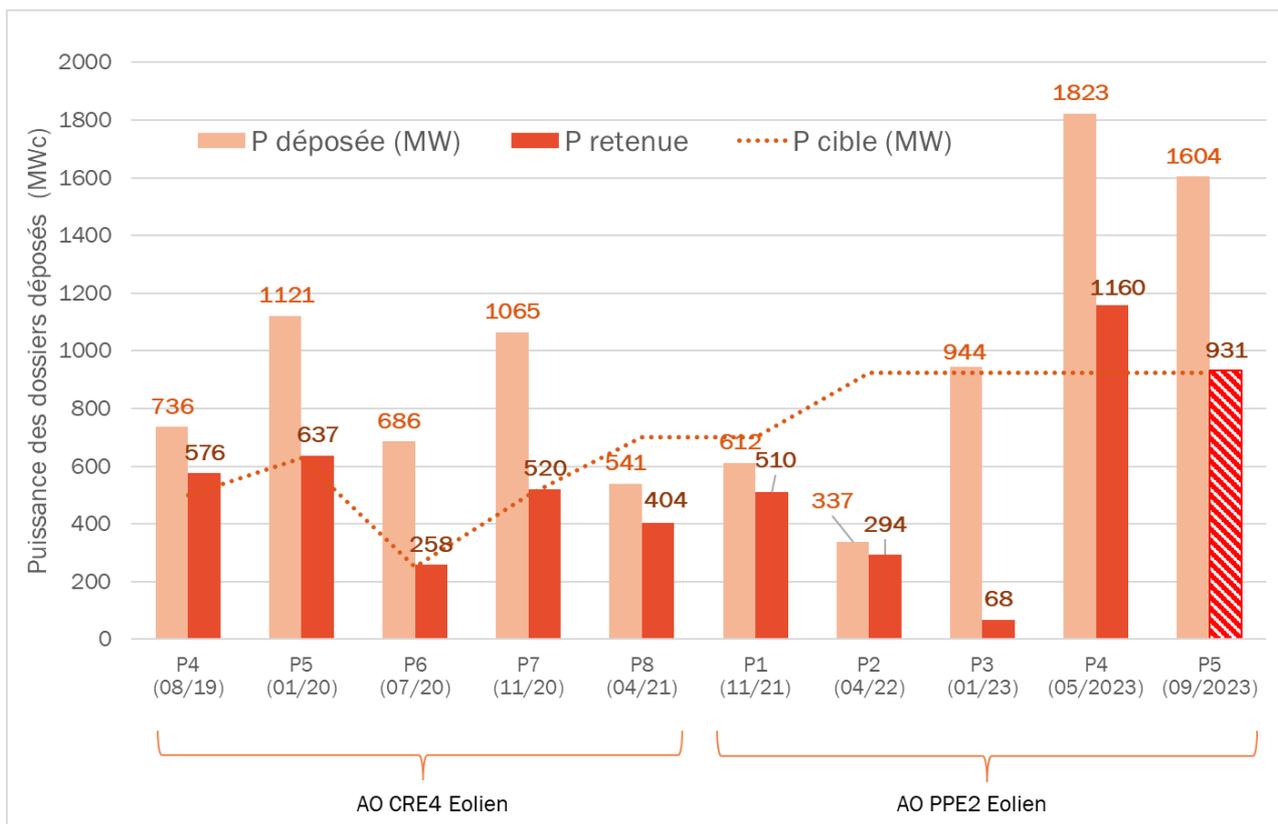
Le graphique ci-après présente une comparaison entre la puissance cumulée des offres déposées pour les cinq premières périodes du présent appel d'offres et la puissance cumulée des offres déposées lors des quatre dernières périodes du précédent appel d'offres (dit « AO CRE4 Eolien terrestre »)⁴.

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° 2023/S 147-469503 publié au JOUE le 2 août 2023.

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.



Évolution de la puissance cumulée déposée à chaque période, de la puissance retenue et comparaison avec la puissance appelée (MW)⁵

En application du paragraphe 1.2.2. du cahier des charges, la CRE propose de retenir les dossiers les mieux classés permettant d’atteindre la puissance appelée, soit cinquante-quatre (54) dossiers représentant une puissance cumulée de 931,33 MW.

Le fort taux de souscription lors de cette période s’explique notamment par :

- la recandidature de projets ayant déjà été désignés lauréats lors de précédentes périodes et ayant obtenu du ministre une acceptation de leur demande d’abandon de leur qualité de lauréat. Ces projets représentent une puissance cumulée de plus de 300 MW parmi les dossiers ayant proposés un prix inférieur au prix plafond, soit près d’un quart de ces dossiers ;
- la restriction des conditions d’éligibilité du guichet ouvert depuis l’arrêté d’avril 2022⁶. La grande majorité des projets éolien à terre candidate désormais aux appels d’offres pour bénéficier d’un soutien.

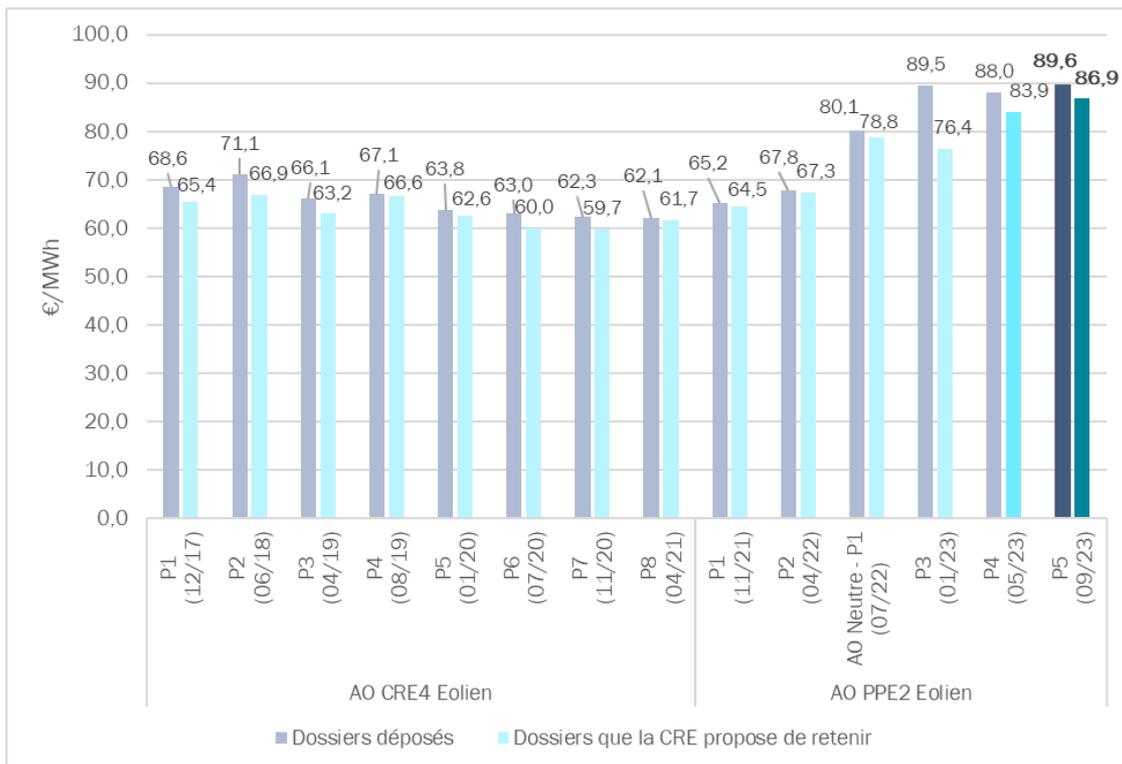
1.2 Prix moyen pondéré

Le prix moyen pondéré de l’ensemble des dossiers que la CRE propose de retenir s’élève à 86,94 €/MWh.

Il s’agit du prix le plus élevé observé depuis la mise en place de l’appel d’offres « AO CRE4 Eolien terrestre » en 2017. Il est ainsi en augmentation de + 4 % par rapport à la précédente période du présent appel d’offres et en augmentation de + 35 % par rapport à la première période (novembre 2021), qui s’était tenue au début de la crise énergétique.

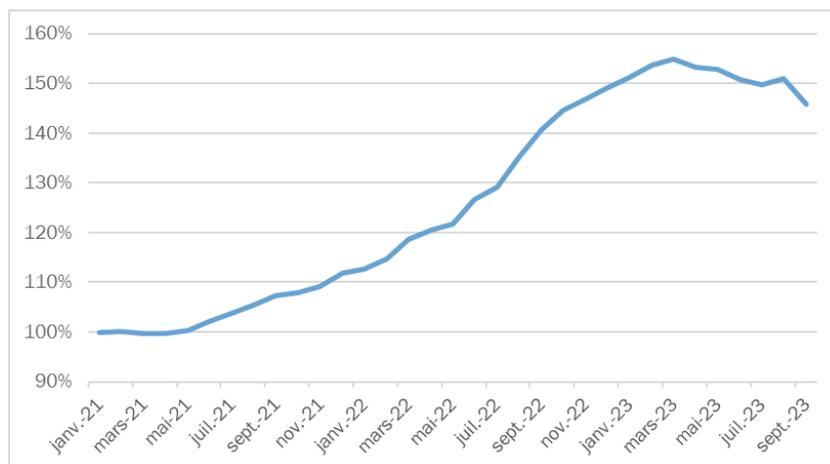
⁵ Il convient de noter que la puissance représentée s’agissant de la présente période correspond à la puissance que la CRE propose de retenir.
⁶ Arrêté du 27 avril 2022 modifiant l’arrêté du 6 mai 2017 fixant les conditions du complément de rémunération de l’électricité produite par les installations de production d’électricité utilisant l’énergie mécanique du vent, de 6 aérogénérateurs au maximum.





Évolution du prix moyen pondéré des offres⁷ que la CRE propose de retenir par rapport aux précédentes périodes d'appels d'offres portant sur des installations comparables⁸

Afin de mieux anticiper les évolutions de coûts pouvant affecter la filière éolienne à terre dans le cadre du dispositif de soutien, le cahier des charges prévoit, depuis la troisième période du présent appel d'offres, une indexation en amont de la mise en service de l'installation (coefficient d'indexation K). Celle-ci doit permettre de mieux protéger les producteurs contre le risque d'évolution du prix des matières premières et des coûts de financement entre la désignation en tant que lauréat et la décision finale d'investissement. Il convient de noter que ce transfert de risque à la puissance publique devrait permettre une diminution des primes de risque demandées par les porteurs de projet.



Evolution de l'indice K (base 100 en janvier 2021)

⁷ 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 sur le tarif.

⁸ Le prix moyen des dossiers que la CRE propose de retenir lors de la 3^{ème} période n'est pas nécessairement représentatif dans la mesure où la grande majorité des dossiers déposés présentaient des vices de forme.



En appliquant l'indexation K au prix moyen pondéré des dossiers que la CRE proposait de retenir à la première période de cet appel d'offres, soit 64,5 €/MWh, entre la date limite de dépôt des offres de la première période et celle de la cinquième période, on obtient un tarif moyen de 86,31€/MWh. Les tarifs des dossiers que la CRE propose de retenir restent donc cohérents avec les tarifs des dossiers que la CRE a proposé de retenir lors de la première période, compte tenu de la hausse des coûts auxquels ont fait face les projets entre fin 2021 et 2023.

Il convient toutefois de noter que les prix entre la quatrième et cinquième période ont augmenté de + 4% alors que le coût des matières premières a plutôt baissé en moyenne entre les dates de dépôt des candidatures de ces deux périodes, tandis que les taux ont plutôt stagné à un niveau élevé.

1.3 Estimation des charges de service public

Sur le fondement des 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 le 1^{er} janvier 2026), conformément aux trois scénarios 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 gros 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 | Tarif de référence moyen sur la durée du contrat (€/MWh) |
|--|--|--|---------------------|--|
| 20 ans des contrats | 2585 M€ | 1874 M€ | 315 M€ | 95 €/MWh |

2. RECOMMANDATIONS POUR LES PROCHAINES PERIODES DE L'APPEL D'OFFRES

2.1 Calendrier des prochaines périodes de l'appel d'offres

La CRE recommande d'ajouter à cet appel d'offres une 11^{ème} période dans la mesure où la précédente période a constitué une période de rattrapage des volumes non retenus lors de la troisième période en raison d'un important problème de non-conformité des dossiers.

2.2 Niveau du prix plafond



2.3 Re-candidatures d'installations lauréates de précédents appels d'offres

Les projets candidats à la présente période, ayant déjà été désignés lauréats lors de précédentes périodes et ayant obtenu de la ministre une acceptation de leur demande d'abandon de leur qualité de lauréat, représentent plus du quart de la puissance cumulée des dossiers que la CRE propose de retenir.

Les projets lauréats d'une période antérieure à la 3^e période du présent appel d'offres dit « PPE2 » ne bénéficient pas d'indexation du tarif entre la désignation en tant que lauréat et la décision finale d'investissement. Ainsi, une partie de ces projets ont connu une forte hausse du coût des matières premières et des coûts de financement difficilement anticipable. La recandidature de ces anciens lauréats aux nouvelles périodes d'appels d'offres peut ainsi leur permettre de rétablir l'équilibre économique de leurs projets.

Il convient de rappeler qu'en cas d'abandon de sa qualité de lauréat le producteur s'expose au prélèvement de sa garantie financière et le cas échéant, à des sanctions pécuniaires.

Par ailleurs, le volume de projets pouvant éventuellement aspirer à une recandidature pourrait être conséquent :

- S'agissant de l'appel d'offres dit « CRE4 », une puissance cumulée de l'ordre de 3,5 GW a été désignée lauréate. A fin 2022, la puissance cumulée des contrats de complément de rémunération ayant pris effet pour ces projets représente environ 1 GW. Toutefois, une partie des parcs désignés lauréats a également pu être mise en service sans prise d'effet du contrat de soutien du fait de la mise en place, fin août 2022, d'une mesure exceptionnelle permettant à ces installations de vendre leur production d'électricité sur le marché en amont de la prise d'effet des contrats. En outre, les projets pour lesquels le début des travaux a démarré ne peuvent plus candidater à un appel d'offres (condition de nouveauté).
- S'agissant de l'appel d'offres dit « PPE2 », une puissance cumulée de l'ordre de 2,4 GW a été désignée lauréate entre la 1^{ère} et la 4^e période. A fin 2022, aucun contrat de soutien relatif à ces projets n'avait pris effet.

La CRE recommande donc aux pouvoirs publics de définir expressément les cas dans lesquels ces recandidatures sont admises (conditions sur l'avancement des projets notamment). La CRE souligne qu'une telle mesure doit rester exceptionnelle pour le bon fonctionnement des appels d'offres.

En particulier, la CRE recommande une modification du cahier des charges afin de rendre inéligibles, pour toutes les périodes à venir, les projets désignés lauréats à partir de la 3^e période, y compris en cas d'abandon de leur qualité de lauréat, car ils bénéficient de l'indexation tarifaire mentionnée précédemment. Autoriser les recandidatures enlèverait toute signification aux volumes lauréats de chaque période, pourrait conduire à des comportements opportunistes et ne permettrait aucun suivi de l'atteinte des objectifs de développement de la filière.

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

La cinquième 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 8 septembre 2023.

En application du cahier des charges, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) propose de retenir les dossiers les mieux classés permettant d'atteindre la puissance appelée de 925 MW, soit 931,31 MW. Le prix moyen pondéré des dossiers que la CRE propose de retenir est de 86,94 €/MWh soit le plus élevé depuis la mise en place de l'appel d'offres « AO CRE4 Eolien terrestre » (hausse de 35 % par rapport à la première période du présent appel d'offres en novembre 2021 avant le début de la crise énergétique). La CRE considère que ce prix est cohérent avec une indexation K théorique des prix observés lors de la 1^{ère} période du présent appel d'offres, qui s'était tenue au début de la crise énergétique. Cette indexation reflète la hausse des coûts des matières premières et de financement à laquelle les porteurs de projets font face.

La CRE recommande d'ajouter à cet appel d'offres une onzième période pour tenir compte du fait qu'une grande majorité des projets déposés lors de la troisième période n'ont pas été retenus pour cause de vices de forme.

Par ailleurs, la CRE recommande aux pouvoirs publics de :

- définir expressément les cas dans lesquels les recandidatures de lauréats aux périodes précédentes sont admises (conditions sur l'avancement des projets notamment),
- modifier les cahier des charges afin de rendre inéligibles, pour toutes les périodes à venir, les projets désignés lauréats à partir de la troisième période, y compris en cas d'abandon de leur qualité de lauréat.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la cinquième 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 19 octobre 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Un commissaire,

Ivan FAUCHEUX