

DELIBERATION N° 2022-149

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 mai 2022 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la deuxième 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, Jean-Laurent LASTELLE 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 de la transition écologique 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 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 de la transition écologique dans sa dernière version publiée sur le site de la CRE le 18 février 2022³.

L'appel d'offres porte sur une puissance recherchée de 9 025 GW, répartie en dix périodes de candidature distinctes. La deuxième période de candidature s'est clôturée le 15 avril 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.

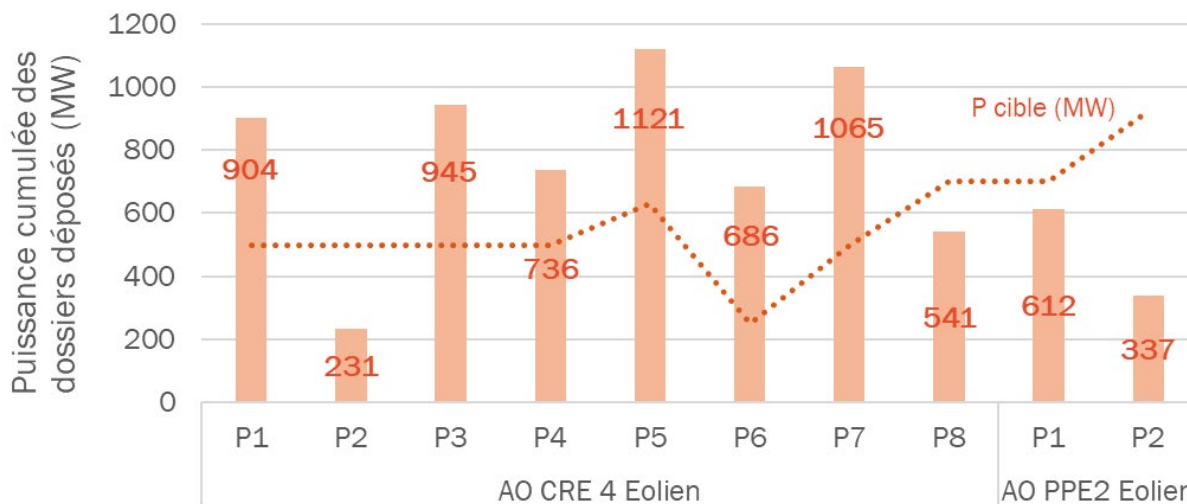
³ Avis n° 2022/S 035-088651 publié au JOUE le 18 février 2022.

1. ANALYSE DES RESULTATS

Sur la puissance cumulée des dossiers

La puissance cumulée des 18 dossiers déposés s'élève à 337,15 MW, ce qui représente 36,4 % des 925 MW appelés. L'ensemble de ces dossiers sont conformes.

Le graphique ci-après présente une comparaison entre la puissance cumulée des offres déposées pour les deux 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)

Le volume total des dossiers conformes étant inférieur à la puissance appelée, la CRE a, par conséquent, appliqué à ce volume total la règle de compétitivité prévue au paragraphe 2.11 du cahier des charges en vigueur. La puissance cumulée des offres que la CRE propose de retenir s'élève ainsi à 268,15 MW, ce qui représente 29 % des 925 MW recherchés.

La sous-souscription déjà observée lors de la 1^{ère} période du présent appel d'offres (87,4% s'agissant des dossiers déposés et 72,9% s'agissant des dossiers que la CRE propose de retenir) s'aggrave considérablement lors de cette 2^e période. En particulier, le volume de dossiers déposés a baissé de 45% entre les deux périodes.

Les objectifs ambitieux fixés dans le cadre de la PPE et le rythme prévu pour les prochaines périodes du présent appel d'offres (deux périodes par an avec 925 MW appelés par période) nécessitent une forte accélération du rythme de développement de l'éolien terrestre : on observe au contraire un ralentissement.

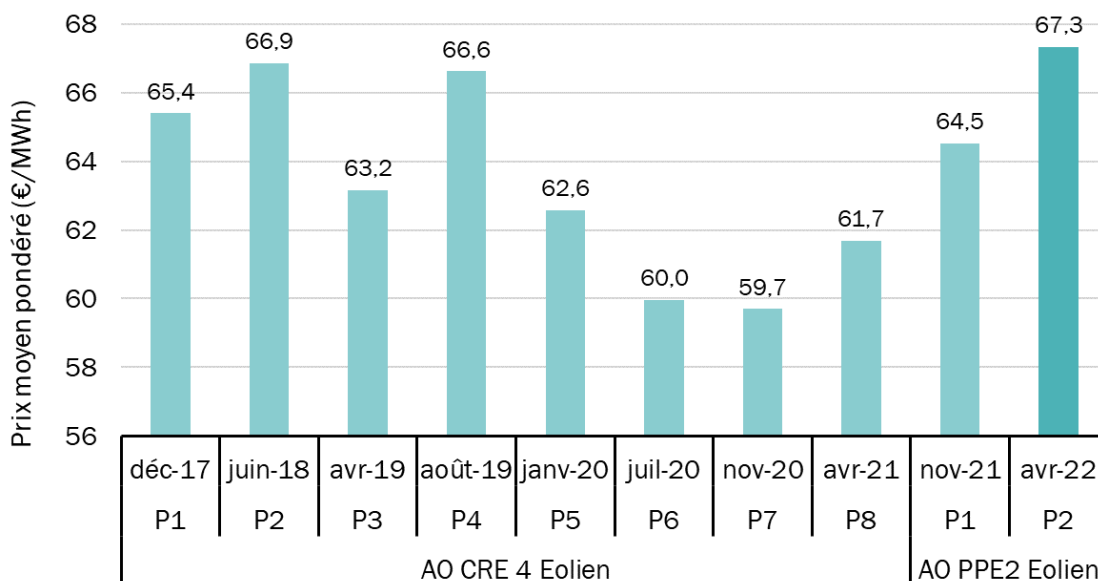
Sur le prix moyen pondéré

Le prix moyen pondéré de l'ensemble des dossiers que la CRE propose de retenir s'élève à 67,33 €/MWh.

Conformément au paragraphe 2.11 du cahier des charges de l'appel d'offres, la CRE a appliqué la règle de compétitivité des offres conduisant, en cas de défaut de concurrence, à éliminer un certain pourcentage des offres les moins bien notées, en fonction de l'ampleur de la sous-souscription. L'application de cette règle, en éliminant les dossiers les moins bien notés, a permis de diminuer le prix moyen pondéré relatif à cette 2nde période d'appel d'offres de 0,49 €/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 4,4% par rapport au prix moyen pondéré relatif à la 1^{ère} période du présent appel d'offres et de 12,8% par rapport au prix le plus bas observé dans le cadre du précédent appel d'offres (7^e période).

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 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

La CRE n’est pas en mesure de former des conclusions sur la cause de ces hausses de prix. Comme lors de la 1^{ère} période du présent appel d’offres, il est difficile d’analyser le résultat de l’instruction du fait de la stratégie utilisée par l’un des candidats : en effet, le dépôt d’un dossier d’une puissance importante, à un niveau quasiment équivalent au prix plafond, conduit à réduire considérablement les effets de l’application de la règle de compétitivité, en évitant son application à d’autres dossiers.

Un tel comportement s’apparente manifestement à une manipulation de l’appel d’offres et empêche le bon fonctionnement des procédures concurrentielles organisées par l’Etat. L’avantage retiré de cette stratégie vis-à-vis des autres candidats doit conduire les pouvoirs publics à prendre les mesures correctives nécessaires.

Ce comportement avait été signalé par la CRE à l’occasion de la période précédente. Il a été observé à nouveau lors de la présente période. Afin de prévenir la mise en place de telles stratégies, la CRE réitère sa recommandation aux pouvoirs publics de cesser la publication du prix plafond dans le cahier des charges de l’appel d’offres.

Sur l’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 2024), 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 ⁶
20 ans des contrats	328	136	-876

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.

⁶ Le scénario dit « tendanciel » est un scénario se basant sur les prix de marché tels qu’observés actuellement :

- Pour l’année 2024, il se base sur le prix moyen calendaire base 2024 observé sur la période du 25 avril au 6 mai 2022 (à savoir 193,2 €/MWh).
- Pour les années 2025 et suivantes, il se base sur le prix moyen calendaire base 2025 également observé sur la période du 25 avril au 6 mai 2022 (à savoir 163,3 €/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.



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

Sur la compétitivité de l'appel d'offres

Lors de cette 2^e période de candidature, on observe une forte baisse du volume de dossiers déposés, qui est de nature à remettre en cause l'atteinte des objectifs nationaux en matière de transition énergétique et de sécurité d'approvisionnement. La CRE recommande aux pouvoirs publics de déterminer au plus vite les raisons de cette situation préoccupante et de prendre les mesures nécessaires pour y remédier, notamment en accélérant le rythme de délivrance des autorisations environnementales, qui semble être aujourd'hui un frein majeur au développement des projets éoliens.

Sur le fractionnement des parcs

La CRE constate également, à l'occasion de cette 2^e période, que plusieurs acteurs ont recours à une stratégie de fractionnement de leur parc. En effet, certains porteurs de projet semblent :

- développer une partie de leurs parcs au travers du guichet ouvert qui ouvre droit, dans la limite actuelle de 6 aérogénérateurs et de 3 MW de puissance nominale pour chaque aérogénérateur, à un soutien de l'ordre de 72 à 74 €/MWh⁷ ;
- et candidater à l'appel d'offres pour le reste de leurs parcs.

Ce type de comportement est créateur d'effets d'aubaine et engendre des charges de service public indues. La CRE réitère donc sa demande de modification du cahier des charges dès la prochaine période de l'appel d'offres pour introduire une condition d'admissibilité visant à empêcher le fractionnement des parcs.

L'arrêté modificatif du 27 avril 2022⁸ restreint les conditions d'éligibilité au guichet ouvert à partir du 1^{er} juillet 2022 aux installations de moins de six aérogénérateurs avec une gouvernance « citoyenne » ou pouvant justifier d'une contrainte de hauteur liée à des servitudes aéronautiques civiles ou militaires. La CRE attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait que, si cette restriction des conditions d'éligibilité permet de limiter l'ampleur du fractionnement des parcs lors des prochaines périodes de l'appel d'offres, elle ne permettra toutefois pas de l'empêcher totalement.

Sur la pondération des critères de notation

Le cahier des charges de l'appel d'offres prévoit que chaque dossier se voit attribuer une note selon trois critères de notation : le prix, pour 95 points, et, de façon non cumulable, la gouvernance partagée, pour 5 points, ou le financement collectif, pour 2 points.

Au vu des résultats de cette période, il apparaît que la pondération des critères relatifs à la gouvernance partagée ou au financement collectif est trop élevée par rapport au critère prix.

La CRE recommande donc de modifier la formule de calcul de la note relative au critère de prix, en définissant la borne inférieure « P_{inf} » comme la « moyenne arithmétique des 10% des prix les moins élevés des dossiers déposés - 5 €/MWh ». Cette définition est déjà en vigueur dans les appels d'offres relatifs aux installations photovoltaïques.

⁷ Une prime de gestion de 2,8 €/MWh s'ajoute aux niveaux de soutien attribués en guichet ouvert tandis que les producteurs l'intègrent au tarif proposé dans leur candidature à l'appel d'offres.

⁸ 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.

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

La 2^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 15 avril 2022.

La puissance cumulée des offres conformes est nettement inférieure au volume cible défini par le cahier des charges. La CRE a donc appliqué la règle de compétitivité prévue au paragraphe 2.11 du cahier des charges. Le prix moyen pondéré des dossiers que la CRE propose de retenir a augmenté de 2,8 €/MWh (+4,4%) par rapport à la 1^{ère} période du présent appel d'offres.

La CRE s'inquiète du ralentissement du nombre de dossiers déposés observé lors de cette période et recommande aux pouvoirs publics de déterminer au plus vite les raisons de cette situation préoccupante et de prendre les mesures nécessaires pour y remédier, notamment en accélérant le rythme de délivrance des autorisations environnementales.

Par ailleurs, la CRE constate que le comportement de certains acteurs empêche le bon fonctionnement de la règle de compétitivité dans les appels d'offres : en conséquence, la CRE recommande de cesser la publication des prix plafonds des futurs appels d'offres.

Enfin, la CRE recommande :

- d'introduire dès la prochaine période de l'appel d'offres « AO PPE2 Eolien terrestre » une condition d'admissibilité visant à empêcher le fractionnement des parcs ;
- de modifier la formule de calcul de la note relative au critère de prix, car il apparaît que sa pondération est trop faible par rapport aux critères relatifs à la gouvernance partagée ou au financement collectif.

* * *

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la première période de candidature, ci-annexé. La présente délibération sera transmise au ministre chargé de l'énergie ainsi qu'au ministre chargé de l'économie et des finances.

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

Délibéré à Paris, le 19 mai 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO