

Délibération N°2024-119

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 juin 2024 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la 7^e 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, Ivan 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, le ministre chargé 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 le ministre chargé de l'énergie dans sa dernière version publiée sur le site de la CRE le 2 avril 2024³.

L'appel d'offres porte sur une puissance recherchée de 9,025 GW, répartie en dix périodes de candidature distinctes. La 7^e période de candidature s'est clôturée le 24 mai 2024. 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.

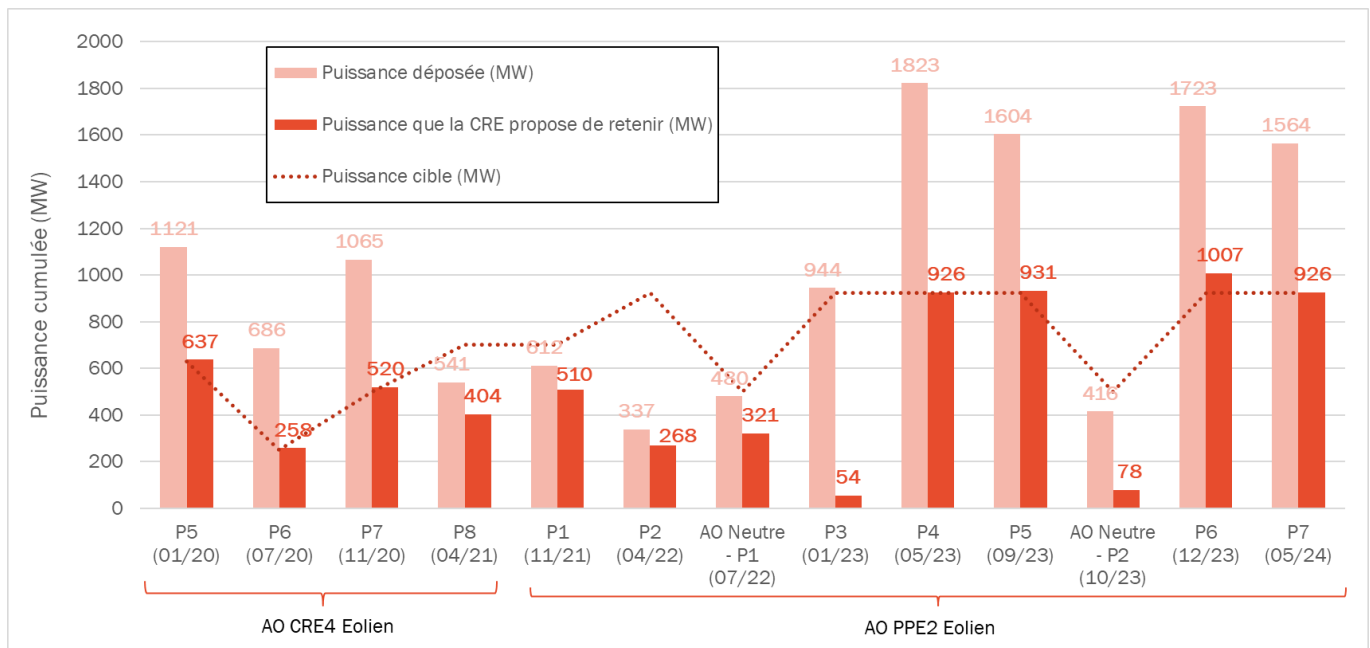
³ Avis n°2024/S 189193-2024 publié au JOUE le 29 mars 2024.

1 Analyse des résultats

1.1 Puissance cumulée des dossiers

La puissance cumulée des quatre-vingt-cinq (85) dossiers déposés⁴ (hors doublons) s'élève à 1 564,2 MW. La puissance cumulée des soixante-treize (73) dossiers déposés dont la valeur du tarif de référence proposée est inférieure au prix plafond confidentiel applicable à la 7^e période est de 1 349,8 MW. Parmi ces dossiers aucun n'a été éliminé pour vice de forme. La puissance cumulée des dossiers conformes représente ainsi 146 % des 925 MW appelés.

Le graphique ci-après présente une comparaison entre la puissance cumulée des offres déposées et de celles que la CRE a proposé de retenir lors de précédentes périodes d'appel d'offres portant sur des installations éoliennes implantées à terre et situées en France métropolitaine continentale⁵.



Évolution de la puissance cumulée déposée à chaque période, de la puissance que la CRE propose de retenir et comparaison avec la puissance appelée (MW)

Le fort taux de souscription observé depuis mai 2023 peut notamment s'expliquer par :

- la re-candidature de projets ayant déjà été désignés lauréats lors de précédentes périodes d'appel d'offres et ayant obtenu du ministre une acceptation de leur demande d'abandon de leur qualité de lauréat, notamment dans le cadre de la procédure de re-candidature exceptionnelle mise en place fin 2023 par le ministère chargé de l'énergie dans un contexte de hausse imprévisible des coûts. Ces projets représentent une puissance cumulée de 509 MW parmi les dossiers conformes, soit plus d'un tiers de ces dossiers en puissance ;
- la restriction des conditions d'éligibilité du guichet ouvert depuis l'arrêté d'avril 2022⁶, avec en outre des niveaux de tarifs de soutien en guichet ouvert⁷ largement inférieurs aux prix moyens pondérés des périodes récentes du présent appel d'offres. Ainsi, la grande majorité des projets éoliens à terre souhaitant bénéficier d'un soutien candidatent désormais aux appels d'offres.

⁴ Quatre-vingt-dix (90) dossiers ont été récupérés depuis la plateforme de candidature parmi lesquels cinq (5) doublons ont été identifiés. Ces dossiers ont été retirés de l'instruction.

⁵ C'est à dire le présent appel d'offres dit « PPE2 Eolien terrestre », l'appel d'offres dit « CRE 4 Eolien terrestre » (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 : avis n°2017/S 083-161855 publié au JOUE le 28 avril 2017) et l'appel d'offres dit « PPE2 Neutre » (Appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir d'énergie solaire photovoltaïque, hydroélectrique ou éolienne situées en métropole continentale : avis n° 2021/S 146-386079 publié au JOUE le 30 juillet 2021).

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.

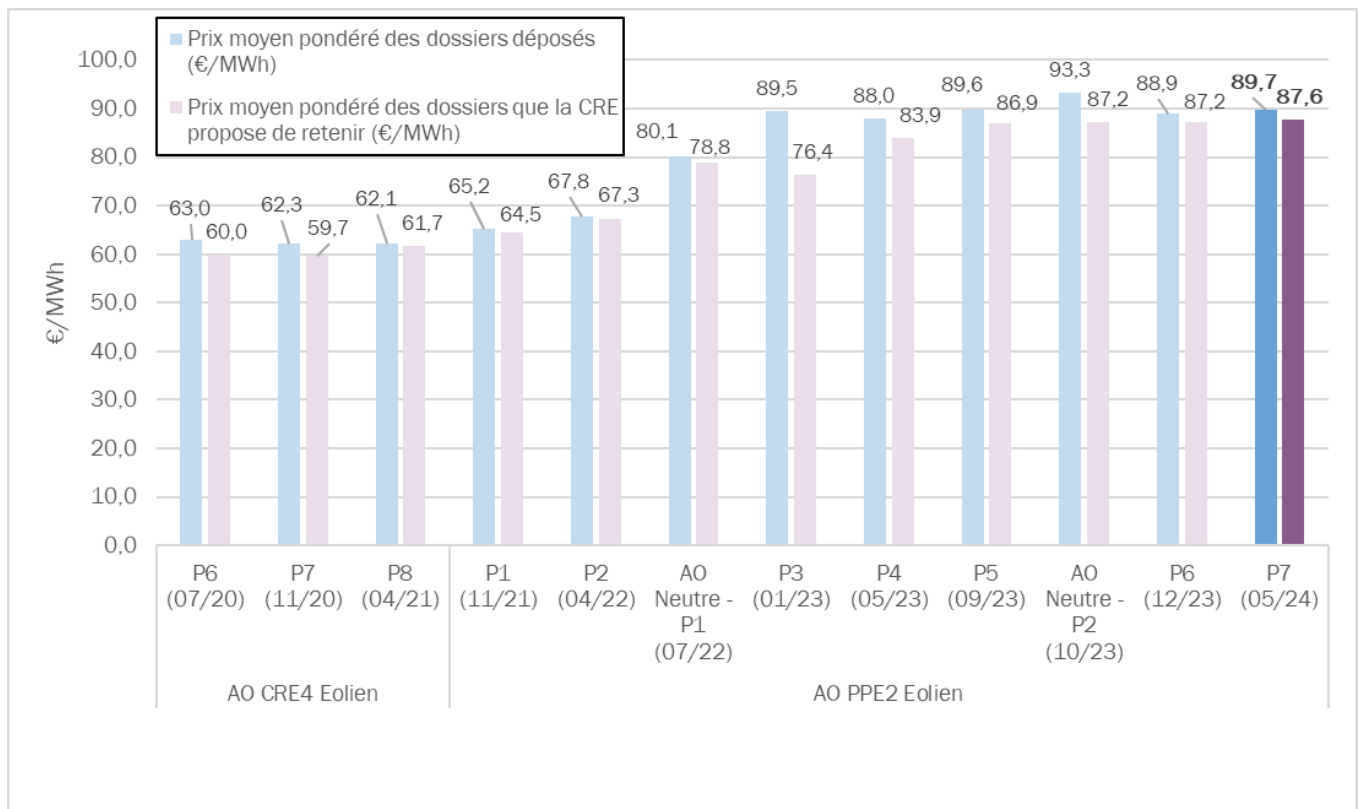
⁷ Entre 72 et 74 €/MWh suivant le diamètre du plus grand rotor de l'installation.

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 quarante-huit (48) dossiers représentant une puissance cumulée de 925,9 MW.

1.2 Prix moyen pondéré

Le prix moyen pondéré de l'ensemble des dossiers que la CRE propose de retenir s'élève à 87,63 €/MWh.

Ce prix est stable par rapport aux trois précédentes périodes du présent appel d'offres, mais en augmentation de + 36 % par rapport à la première période de l'appel d'offres « PPE2 Eolien terrestre » (novembre 2021), qui s'était tenue au tout début de la crise énergétique.



Évolution du prix moyen pondéré des offres⁸ que la CRE propose de retenir par rapport aux précédentes périodes d'appels d'offres portant sur des installations comparables⁹

1.3 Projets en renouvellement

La présente période est marquée par un nombre important de projets portant sur des renouvellements d'installations éoliennes terrestres en fin d'exploitation.

Ce phénomène peut s'expliquer par la baisse des prix de gros de l'électricité qui dégrade la rentabilité de l'exploitation des anciens parcs ne bénéficiant plus de soutien.

Les projets de renouvellement représentent seize (16) dossiers déposés, pour une puissance cumulée de 203 MW. Treize (13) de ces dossiers font partie des dossiers que la CRE propose de retenir, représentant une puissance installée cumulée de 158 MW.

⁸ 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.

⁹ 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.

Les projets en renouvellement sont en général de plus petite taille par rapport à l'ensemble des projets déposés (le détail est explicité dans le rapport de synthèse).

Ces projets bénéficient toutefois en général de gisements en vent de meilleure qualité, avec une moyenne pondérée par le nombre de mâts de la vitesse moyenne du vent à 100 mètres déclarée de 7,6 m/s contre 6,7 m/s pour l'ensemble des dossiers déposés.

Les projets en renouvellement ont proposé un prix moyen pondéré par la puissance de 87,60 €/MWh, contre 89,66 €/MWh pour l'ensemble des dossiers déposés et 87,63 €/MWh pour l'ensemble des dossiers que la CRE propose de retenir.

1.4 Estimation des charges de service public de l'énergie

Sur la base 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 de l'énergie engendrées par les projets que la CRE propose de retenir sur les vingt années du contrat de complément de rémunération (avec une hypothèse de mise en service de l'ensemble des installations le 1^{er} juillet 2026, en cohérence avec les hypothèses moyennes déclarées par les candidats), conformément aux trois scénarios d'évolution du prix de l'électricité décrits dans le rapport de synthèse. 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 € ₂₀₁₉ /MWh en 2028	Scénario sous-jacent à l'impact de la PPE avec un prix de l'électricité à 56 € ₂₀₁₉ /MWh en 2028	Scénario tendanciel ¹⁰	Tarif de référence moyen sur la durée du contrat (€/MWh)
20 ans des contrats	2 099 M€	1 061 M€	1 765 M€	95 €/MWh

1.5 Proposition par la CRE d'une liste complémentaire de dossiers lauréats

Le paragraphe 1.2.2 du cahier des charges prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie, pour une période donnée, au vu notamment de la compétitivité des offres déposées, de réviser la puissance cumulée appelée à la hausse comme à la baisse pour cette période, après l'examen initial des offres par la CRE.

La CRE a reçu en avril 2024 un courrier de la part du ministère chargé de l'énergie l'invitant à proposer dans les délibérations relatives aux instructions d'appel d'offres une liste complémentaire de projets lorsque l'appel d'offres est sursouscrit, en tenant compte notamment de la procédure de re-candidature exceptionnelle mise en place par le ministère pour les lauréats d'appels d'offres précédant la mise en place de l'indexation tarifaire par le coefficient K. Cette démarche vise à renforcer l'efficacité et la rapidité des procédures, en évitant une seconde saisine de la CRE lorsque le ministre chargé de l'énergie souhaite désigner lauréats les projets inclus dans la liste complémentaire de la CRE.

L'objectif de la liste complémentaire est ainsi de permettre de sélectionner des dossiers économiquement pertinents, sans avoir à attendre une future période.

En conséquence, et tenant compte du nombre important de re-candidatures de projets ayant déjà été désignés lauréats lors de la présente période, la CRE propose au ministre chargé de l'énergie de retenir une liste complémentaire de dix (10) lauréats représentant une puissance cumulée de 132,2 MW. Cette liste complémentaire inclut des offres compétitives, avec en conséquence une hausse limitée du prix moyen pondéré des dossiers que la CRE propose de retenir (passage de 87,63 €/MWh à 87,80 €/MWh), tout en maintenant un niveau de concurrence adéquat pour cette période.

¹⁰ Le scénario dit « tendanciel » est fondé sur les prix de marché tels qu'observés actuellement :

- pour l'année 2026, il est fondé sur le prix moyen calendaire base 2026, observé sur la période du 31 mai au 13 juin 2024 (à savoir 62,73 €/MWh) ;
- pour les années 2027 et suivantes, il est fondé sur le prix moyen calendaire base 2027 également observé sur la même période (à savoir 58,91 €/MWh).

Ces prix de gros prennent en compte un profilage de la filière éolienne selon les mêmes hypothèses de pondération que celles utilisées dans les scénarios sous-jacents à la PPE 2019-2028.

2 Recommandations pour la prochaine période de l'appel d'offres

2.1 Niveau du prix plafond confidentiel

[SDA]

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

La CRE a pu constater la re-candidature, avec un tarif significativement plus élevé de 10,6 €/MWh, d'un projet lauréat de la 3^e période du présent appel d'offres, dont la demande d'abandon a été acceptée par le ministère chargé de l'énergie. Ce projet a été désigné lauréat 14 mois avant la date limite de dépôt des offres de la présente période et a évoqué lors de sa demande d'abandon une hausse du prix d'achat de ses turbines et de ses coûts de financement. Dans la mesure où les producteurs bénéficient de l'indexation par le coefficient K depuis la 3^e période de l'appel d'offres (qui comprend notamment un indice de suivi des conditions de financement), la CRE n'identifie pas de justifications objectives à des re-candidatures de projets désignés lauréats à partir de cette période.

La CRE recommande donc à nouveau de modifier les cahiers des charges afin de rendre inéligibles, pour les périodes à venir, les projets désignés lauréats à partir du 1^{er} février 2023, y compris en cas d'abandon de leur qualité de lauréat, étant donné qu'ils bénéficient déjà de l'indexation tarifaire par le coefficient K. Il paraît en effet indispensable d'interdire ce type de re-candidatures à l'avenir (sauf en cas de demande de dérogation exceptionnelle dûment justifiée), qui reposent principalement sur un comportement opportuniste au détriment i) des finances publiques, ii) du bon fonctionnement des appels d'offres et iii) du suivi de l'atteinte des objectifs PPE.

En particulier, les éventuels risques résiduels d'écart entre l'évolution de l'indexation K et le coût des produits finis payés par les porteurs de projet ainsi que le taux de la dette effectivement négocié doivent être intégrés dans les offres déposées et ne peuvent pas justifier un abandon du statut de lauréat dès lors que l'indexation entraîne une baisse du tarif.

2.3 Autres recommandations

La CRE a formulé, dans une délibération datant du 6 juin 2024¹¹, un certain nombre de recommandations, dont certaines sont applicables au présent appel d'offres. Ces recommandations portent notamment sur i) l'intégration explicite de la possibilité pour la CRE de proposer des listes de lauréats complémentaires, ii) la déduction des revenus capacitaires du calcul du complément de rémunération, iii) un meilleur encadrement des conditions de résiliation des contrats de complément de rémunération et iv) une précision relative à la date de démarrage de la garantie financière de mise en œuvre du projet.

La CRE réitère ces recommandations dans le cadre du présent avis.

¹¹ Délibération n°2024-95 de la CRE du 6 juin 2024 portant avis sur trois projets de cahiers des charges modificatifs des appels d'offres dits « PPE2 PV Bâtiment », « PPE2 PV Sol » et « PPE2 Neutre ».

Décision de la CRE

La 7^e période de candidature de l'appel d'offres dit « PPE2 Eolien terrestre », 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 24 mai 2024.

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 une puissance cumulée de 925,9 MW. Le prix moyen pondéré des dossiers que la CRE propose de retenir est de 87,63 €/MWh, niveau relativement stable par rapport aux trois précédentes périodes de l'appel d'offres.

La CRE propose de retenir 10 dossiers supplémentaires, représentant 132,2 MW en liste complémentaire.

[SDA]

Enfin, la CRE renouvelle sa recommandation de rendre inéligibles, pour toutes les périodes à venir, les projets désignés lauréats à partir du 1^{er} février 2023, y compris en cas d'abandon de leur qualité de lauréat, dès lors qu'ils bénéficient de l'indexation tarifaire par le coefficient K.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la 7^e période de candidature, ci-annexé.

La présente délibération sera transmise aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie. Des versions non confidentielles du rapport et de la délibération seront publiées sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 25 juin 2024.

Pour la Commission de régulation de
l'énergie,
La Présidente,

Emmanuelle WARGON