

## DÉLIBÉRATION

# Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 juillet 2016 portant avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres « portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables en autoconsommation »

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Christine CHAUVET, Hélène GASSIN et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

En application des dispositions de l'article R. 311-14 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 15 juin 2016 par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat d'un projet de cahier des charges portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dont une partie de la production est autoconsommée.

### 1. CONTEXTE

Les lignes directrices sur les aides d'État dans les domaines de l'énergie et de la protection de l'environnement, adoptées par la Commission européenne le 28 juin 2014, permettent d'évaluer la compatibilité des mesures d'aides avec le fonctionnement du marché intérieur, s'agissant notamment des aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Elles prévoient (i) qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 les aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables prennent la forme d'une prime qui s'ajoute au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité pour les installations de plus de 500 kW et (ii) qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 elles sont octroyées « à l'issue d'une procédure de mise en concurrence fondée sur des critères clairs, transparents et non discriminatoires » pour les installations de plus de 1 MW.

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a publié en décembre 2014 un « rapport sur l'autoconsommation et l'autoproduction de l'énergie renouvelable » qui présente les opportunités et les risques associés à ces pratiques, ainsi que certains dispositifs de soutien envisageables pour les développer. Le projet de cahier des charges de l'appel d'offres objet du présent avis découle de ces travaux. Il s'inscrit dans le cadre du dispositif de complément de rémunération et de la procédure d'appel d'offres prévue par les dispositions du décret n° 2016-170 du 18 février 2016<sup>1</sup>, sur lequel la CRE a rendu un avis le 3 février 2016<sup>2</sup>.

### 2. PRINCIPALES PRESCRIPTIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES

#### 2.1 Objet de l'appel d'offres

L'appel d'offres porte sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables situées en France métropolitaine continentale, dont au moins 50 % de la production est autoconsommée et dont la puissance est comprise entre 100 et 500 kW.

#### 2.2 Procédure

Le projet de cahier des charges prévoit l'élimination des projets ne respectant pas certaines prescriptions. Les dossiers qui n'ont pas été éliminés font l'objet d'une notation selon le seul critère prix.

<sup>1</sup> Codifié aux articles R. 311-13 et suivants du code de l'énergie

<sup>2</sup> Délibération de la CRE du 3 février 2016 portant avis sur le projet de décret modifiant le décret n° 2002-1434 du 4 décembre 2002 relatif à la procédure d'appel d'offres pour des installations de production d'électricité

La CRE dispose d'un délai d'instruction d'un mois, à l'issue duquel elle transmet au ministre chargé de l'énergie la liste des offres recevables et celle des offres éliminées avec les motifs d'élimination associés, le classement des offres ainsi que les fiches d'instruction, la liste des projets qu'elle propose de retenir et le rapport de synthèse.

### **2.3 Prescriptions applicables aux lauréats de l'appel d'offres**

Les lauréats de l'appel d'offres bénéficient d'un contrat de complément de rémunération qui prend la forme d'une prime *ex ante* dont le niveau est fonction du prix proposé par le candidat dans son offre, de l'énergie qu'il auto-consomme, et de la puissance maximale annuelle qu'il injecte sur le réseau :

$$\text{Complément de rémunération} = (P+10) * E_{\text{Autoconsommation}} + P * E_{\text{Injection}} - C * E_{\text{produite}} * (P_{\text{max injectée}} / P_{\text{inst}})$$

Formule dans laquelle :

- *P* est la valeur de la prime en €/MWh proposée par les candidats.
- *E<sub>Autoconsommation</sub>* correspond à la quantité d'électricité produite et consommée directement sur le site de l'Installation ;
- *E<sub>Injection</sub>* correspond à la quantité d'électricité produite par l'Installation et injectée directement sur le réseau public ;
- *P<sub>max injectée</sub>* correspond à la puissance maximale injectée sur le réseau public sur l'année N (calculée *ex post* au pas 10 minutes) ;
- *P<sub>inst</sub>* est la puissance de l'Installation ;
- *E<sub>produite</sub>* est la somme de *E<sub>Autoconsommation</sub>* et de *E<sub>Injection</sub>* ;
- *C* = 12 €/MWh

Le complément de rémunération s'ajoute aux sommes issues de la valorisation sur le marché de l'énergie injectée sur le réseau.

*P* est majoré de 5 €/MWh pour les projets prenant l'engagement d'un financement participatif, une pénalité équivalente s'appliquant si le lauréat ne respecte pas les critères définissant ce régime alors qu'il s'y était engagé.

Si le taux annuel minimal d'autoconsommation<sup>3</sup> de 50 % n'est pas respecté, la rémunération du lauréat est affectée : un écart d'un point sur cet objectif entraîne un abattement de 2 % sur le montant de la prime *P*.

L'entrée en vigueur du contrat est conditionnée à la transmission au cocontractant d'une attestation de conformité délivrée par un organisme agréé.

## **3. OBSERVATIONS DE LA CRE SUR LES MODALITÉS RELATIVES À L'AUTOCONSUMMATION**

### **3.1 Remarques liminaires**

L'autoconsommation peut être individuelle ou collective. Dans ce dernier cas, le cahier des charges prévoit que les consommateurs « *doivent être situés dans le même bâtiment, sur la même parcelle cadastrale ou sur un même site d'activité* ».

La notion de site d'activité doit être clarifiée. Plus largement, le cahier des charges doit préciser qu'il est nécessaire que le producteur et le(s) consommateur(s) associé(s) soient raccordés sur le même départ basse tension afin que le synchronisme entre la production et la consommation se traduise par une diminution des injections ou des soutirages nets sur cet élément du réseau.

Dans le cas d'une autoconsommation entre un producteur et un consommateur tiers, toute l'énergie produite est injectée sur le réseau public. La définition du terme *E<sub>Injection</sub>*, qui a vocation à ne viser que l'énergie nette injectée sur le réseau une fois considérés les soutirages simultanés du consommateur associé, doit dès lors être revue puisqu'elle représente aujourd'hui l'intégralité des injections sur le réseau.

### **3.2 Comptage**

Dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle, et dans la mesure où les primes rémunérant l'énergie autoconsommée et l'énergie injectée sur le réseau sont différentes, il est nécessaire de mesurer la quantité d'électricité autoconsommée par le biais d'un sous-comptage. Les données à mesurer devraient être définies par le cahier des charges et la pertinence du schéma de comptage pour le permettre devrait être l'un des points de contrôle pour la délivrance de l'attestation de conformité.

<sup>3</sup> Celui-ci est défini comme le ratio de la consommation autoconsommée et de la production.

Tout en laissant la possibilité aux gestionnaires de réseaux de distribution de le faire, la CRE propose que la mesure de la part de la production autoconsommée puisse également être réalisée par un dispositif *ad hoc*. Ce dispositif devrait dès lors faire l'objet de contrôles tout au long de la durée du soutien.

### **3.3 Impact du dispositif sur la typologie des consommateurs associés aux producteurs susceptibles d'être désignés lauréats de l'appel d'offres**

Le candidat doit s'assurer qu'il vérifie un taux d'autoconsommation annuel de 50 %. Les candidats qui peuvent s'associer à un consommateur ayant un profil de consommation naturel permettant d'atteindre cet objectif devraient être en mesure de proposer les projets de plus grande puissance et les prix les plus attractifs dans la mesure où ils n'auront qu'à adapter marginalement le comportement de consommation et n'auront pas nécessairement besoin d'investir dans un dispositif de stockage. Cette disposition incite les producteurs à prendre en compte le niveau de consommation de la zone pour définir le lieu d'implantation de leurs projets, ce qui peut permettre de moindres investissements sur les réseaux amont. L'introduction d'une réfaction des coûts de raccordement des installations de production renouvelables envisagée dans un projet d'ordonnance, sur lequel la CRE a rendu un avis<sup>4</sup> défavorable le 2 juin 2016, va à l'encontre de cette logique.

L'appel d'offres incite le candidat à internaliser dans la prime qu'il propose les économies de facture permises par l'autoconsommation.

### **3.4 Analyse de la rémunération envisagée**

#### Incitations envoyées par la formule de rémunération une fois l'installation mise en service

L'énergie produite et autoconsommée ouvre droit à une majoration de 10 €/MWh de la prime  $P$ . L'énergie nette injectée sur le réseau est valorisée sur le marché et bénéficie de la prime  $P$ .

Une fois l'installation mise en service, l'exploitant et les consommateurs associés sont incités à respecter les schémas de production et de consommation sous-jacents à la définition de la prime  $P$  pour atteindre la rentabilité escomptée. Ils sont également incités, sous certaines conditions, à déplacer leur consommation vers les heures où il y a un excédent de production. Un déplacement de consommation entraîne en effet *a minima* une économie de part variable de la facture d'électricité d'un montant  $P'$ , une baisse des recettes liées à l'injection sur le réseau d'un montant  $P + M$  (où  $M$  est le prix de marché) et une augmentation des recettes liées à l'autoconsommation de l'énergie produite d'un montant  $P + 10$ . Un déplacement de la consommation s'avère dès lors intéressant lorsque  $P' + 10 - M > 0$ .

Les consommateurs sont incités (i) à éviter de consommer pendant les heures où la part variable de leur offre de fourniture est la plus élevée et (ii) à favoriser les injections nettes sur le réseau quand le prix de marché est le plus élevé. Même en l'absence d'une majoration de 10 €/MWh de la prime, l'incitation à autoconsommer demeure par rapport à l'injection nette sur le réseau. La CRE demande en conséquence la suppression de ce terme.

#### Impact d'un complément de rémunération ne dépendant pas du prix de marché

Le complément de rémunération prévu par le projet d'appel d'offres ne dépend pas du prix de marché. Les variations de ce dernier auront donc des effets sur la rentabilité des projets. Or, comme la CRE l'indiquait dans sa réponse à la consultation de la DGEC sur l'évolution des mécanismes de soutien aux installations sous obligation d'achat, « un tel mécanisme [...] augmente le risque de l'investisseur et renchérit le coût du capital. Il en résulte une attente de rentabilité plus grande et donc un soutien public plus important pour permettre un investissement donné ».

En conséquence, la CRE recommande de définir un complément de rémunération *ex post*, à l'instar de tous les autres dispositifs de soutien envisagés jusqu'à présent. Ce dispositif ne remettrait d'ailleurs pas en cause l'incitation pour le producteur à optimiser sa production notamment par rapport au prix de marché.

#### Pénalité en fonction de la puissance maximale injectée sur une année

La formule de rémunération comprend un terme qui vient diminuer la rémunération en fonction de la puissance maximale annuelle nette injectée. Il vise à donner une incitation à minimiser les injections nettes sur le réseau. Celui-ci semble avoir pour vocation de garantir que l'autoconsommation engendre des économies de coûts d'investissement dans le réseau. Une telle incitation est déjà donnée d'une part par le financement des coûts de raccordement par le producteur – l'absence structurelle de capacité d'injection sur le réseau se traduit par des coûts de raccordement importants qui incitent le producteur à envisager un autre site d'implantation pour son installation ou un redimensionnement de son raccordement – et d'autre part par la construction générale du tarif de réseau.

La pénalité spécifique envisagée par le projet de cahier des charges n'existe pas pour d'autres types d'installations, ce qui appelle deux remarques : d'une part, si une telle incitation s'avérait pertinente, elle devrait

<sup>4</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 juin 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance pris en application de l'article 119 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

être prévue pour l'ensemble des installations injectant sur le réseau, d'autre part, celle-ci relève de la tarification des réseaux. En conséquence, elle relève de l'appréciation de la CRE dans le cadre de ses travaux tarifaires et ne saurait être introduite dans un mécanisme de soutien à une catégorie d'énergies renouvelables.

De plus, une telle pénalité, sans prise en compte de la période à laquelle l'injection est réalisée, pourrait avoir des effets contreproductifs, en pénalisant l'injection y compris aux heures où celle-ci serait utile au réseau.

Conclusion : proposition d'une formule de complément de rémunération

Au regard de ce qui précède, la CRE demande la modification du complément de rémunération comme suit :

$$\text{Complément de rémunération} = (P - M_0) * E_{\text{Autoconsommation}} + (P - M_0) * E_{\text{Injection}}$$

Avec  $M_0$  la moyenne mensuelle du prix spot de l'électricité.

## 4. OBSERVATIONS DE LA CRE SUR LA PROCÉDURE D'APPEL D'OFFRES

### 4.1 Pièces à fournir

La CRE demande que le cahier des charges exige la fourniture d'un plan d'affaires lors du dépôt des offres. Comme indiqué dans ses précédents avis sur des projets de cahiers des charges et dans un courrier qu'elle a adressé au Premier ministre et aux ministres chargés de l'énergie, de l'économie et des finances, la CRE considère que cette pièce est essentielle à la connaissance des coûts des filières renouvelables pour assurer un bon dimensionnement des enveloppes de subventions et des niveaux de soutien, d'en diminuer le poids sur les finances publiques et d'éviter les effets d'aubaine. Ceci est d'autant plus indispensable dans le cadre de l'autoconsommation qui demeure à ce jour une pratique peu documentée.

Plus largement la CRE considère que les exigences concernant la note descriptive du projet prévue par le cahier des charges devraient être renforcées afin que les pouvoirs publics disposent à l'issue de l'instruction d'un premier retour d'expérience sur la typologie des consommateurs intéressés par l'autoconsommation et les caractéristiques de leurs sites et de leurs consommations.

### 4.2 Critères d'élimination

Le projet de cahier des charges ne précise pas les conditions d'admissibilité qui doivent être vérifiées par la CRE au stade de l'instruction et peuvent conduire à l'élimination d'un candidat. Il ne précise pas non plus les conséquences, lors de l'instruction, de l'absence ou de la non-conformité d'une pièce.

Critères d'élimination portant sur les pièces exigibles

Sous réserve de préciser les conditions d'élimination, l'instruction des pièces que le projet de cahier des charges prescrit de fournir ne représente pas de difficulté particulière pour la CRE.

Critères d'élimination portant sur les conditions d'admissibilité

S'agissant des conditions d'admissibilité, la CRE considère que seule la vérification de celles relatives à l'objet de l'appel d'offres, à la puissance cumulée des installations dans un rayon de 500 mètres et au bilan carbone dans le cas d'installations photovoltaïques peut être effectuée de manière pertinente au stade de l'instruction et conduire, le cas échéant, à l'élimination des candidats. Les conditions dans lesquelles les offres sont analysées au regard du critère de distance doivent néanmoins être précisées pour être applicables : la CRE propose ainsi de vérifier le respect du plafond de puissance dans l'ordre croissant des prix proposés, avec identification dans cet ordre de l'existence d'autres offres distantes de moins de 500 mètres.

### 4.3 Classement automatique des offres

La CRE instruira les offres dans l'ordre décroissant des notes calculées sur la base du prix déclaré par les candidats dans leurs formulaires de candidature, à concurrence de l'atteinte de la puissance recherchée. Ce principe évite l'instruction détaillée des projets dont la note est insuffisante pour qu'ils soient déclarés lauréats. Le paragraphe 1.3.4 du cahier des charges qui précise les modalités d'examen des offres doit dès lors être modifié en ce sens.

### 4.4 Délai d'instruction

La CRE demande que le délai d'instruction de l'appel d'offres soit porté à six semaines, délai minimal qu'elle avait proposé de retenir dans son avis sur le décret réformant la procédure d'appel d'offres.

### 4.5 Révision de la puissance cible

Le projet de cahier des charges prévoit une clause permettant la révision de la puissance cible pour chaque famille dans le cas où les projets déposés dépasseraient largement le volume visé initialement. La CRE note que le fait qu'un volume important de projets soit déposé ne garantit pas qu'ils pourront tous être réalisés, les acteurs

des filières concernées préparant leur réponse sur le plan industriel – structuration de la filière amont, achat de matériel, planification des travaux – sur la base des volumes annoncés. Une augmentation de puissance cible en cours de procédure serait source d'incertitude pour les acteurs de la filière.

En outre, l'article R. 311-13 du code de l'énergie prévoit que le cahier des charges comporte la description des caractéristiques de l'appel d'offres, dont la puissance recherchée, et que la date limite de candidature doit être fixée au moins six mois après sa publication au Journal Officiel de l'Union Européenne. La modification de la puissance ouvre dès lors droit au prolongement de la période de candidature.

### **4.6 Autre remarque**

La CRE demande la suppression du paragraphe 5.1 du projet de cahier des charges afin que les demandes de nouvelles transmissions des fiches d'instruction soient adressées à la DGEC.

## **5. AVIS DE LA CRE**

La CRE émet un avis favorable au projet de cahier des charges sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le présent avis, en particulier :

- de l'adaptation de la formule du complément de rémunération ;
- de la clarification des données qui doivent faire l'objet d'un comptage, et de l'ajout du contrôle de la pertinence du schéma de comptage comme l'une des conditions nécessaires à la délivrance de l'attestation de conformité ;
- de l'introduction d'un plan d'affaires dans la liste des pièces exigibles.

Au-delà des remarques formulées dans cet avis sur la formule de rémunération dans le cadre de la mise en place d'un premier mécanisme de soutien dédié à l'autoconsommation, celle-ci pourrait à l'avenir devoir être réinterrogée. Dans les délais qui lui étaient impartis, la CRE n'a notamment pas expertisé plus avant la question fiscale, tant en ce qui concerne l'impact des taxes sur les incitations envoyées à l'autoconsommateur qu'en matière d'impact de l'autoconsommation sur les recettes fiscales.

Fait à Paris, le 27 juillet 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Philippe de LADOUCKETTE