



DELIBERATION N° 2018-121

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 21 juin 2018 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 de l'énergie solaire « transition énergétique du territoire de Fessenheim »

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Jean-Laurent LASTELLE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPETENCE DE LA CRE

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 par courrier du 17 mai 2018, reçu le 22 mai 2018, par le ministre de la transition écologique et solidaire, d'un projet de cahier des charges pour un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire visant à accompagner la « transition énergétique du territoire de Fessenheim ».

Il s'inscrit dans le cadre de la procédure introduite par le décret n° 2016-170 du 18 février 2016 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité et du dispositif de soutien que constitue le complément de rémunération (CR).

Le décret du 8 avril 2017 portant abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Fessenheim a pour objet d'encadrer l'arrêt de la première centrale nucléaire française mise en service à des fins commerciales en janvier 1978. L'accélération du développement du photovoltaïque dans cette région s'inscrit dans la stratégie définie par l'Etat pour accompagner la fermeture de l'installation nucléaire historique.

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 solaires situées dans le département du Haut-Rhin.

Il est segmenté en deux familles d'installations et en trois périodes de candidature successives, dont les dates limites de dépôt des offres s'étalent de novembre 2018 à novembre 2019, pour une puissance cumulée appelée totale de 300 mégawatts-crête (MWc) :

- Famille 1 : installations photovoltaïques au sol de puissance strictement supérieure à 500 kWc et inférieure ou égale à 30 MWc.
- Famille 2 : installations photovoltaïques sur bâtiments, serres, hangars agricoles et ombrières de parking de puissance strictement supérieure à 500 kWc et inférieure ou égale à 8 MWc.

Les puissances cumulées appelées pour chacune des périodes de candidature sont reprises dans le tableau ci-dessous.

	Date limite de dépôt des offres	Puissance cumulée appelée (MWc)	
		Famille 1	Famille 2
1 ^{ère} période	23 novembre 2018	40	20
2 ^{ème} période	23 mai 2019	80	40
3 ^{ème} période	25 novembre 2019	80	40

2.2 Procédure

Le projet de cahier des charges prévoit une procédure très semblable à celle régissant l'instruction des appels d'offres pluriannuels couvrant l'ensemble du territoire métropolitain continental¹.

Pour les installations implantées au sol (Famille 1), les projets devront respecter des conditions d'implantation, vérifiées en amont du dépôt des candidatures par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Grand Est. Un terrain est ainsi éligible s'il est implanté sur une zone urbanisée ou à urbaniser au sens des documents d'urbanisme, sur un terrain dégradé, ou sur une zone dédiée aux énergies renouvelables, à condition qu'elle ne résulte pas d'un défrichement récent.

Le non-respect des conditions d'implantation entraîne l'élimination de l'offre. En outre, le projet de cahier des charges prévoit l'élimination des projets (i) qui ne respectent pas la définition de la famille dans laquelle ils sont présentés, (ii) qui ne respectent pas une distance suffisante avec d'autres projets ayant obtenu une note supérieure, (iii) pour lesquels les pièces fournies ne sont pas conformes aux prescriptions exigées, ou (iv) pour lesquels le prix proposé excède un plafond ou est inférieur à un plancher tous deux dégressifs d'une période à l'autre (voir tableau ci-dessous).

	en €/MWh	Famille 1	Famille 2
1 ^{ère} période	Prix plafond	70	100
	Prix plancher	50	70
2 ^{ème} période	Prix plafond	68	95
	Prix plancher	48	65
3 ^{ème} période	Prix plafond	67	90
	Prix plancher	47	60

Contrairement aux appels d'offres nationaux susmentionnés, le projet de cahier des charges prévoit une dérogation pour les trois périodes de candidature : les candidats ne disposant pas d'autorisation d'urbanisme en cours de validité peuvent joindre en lieu et place une notification de modification du délai d'instruction du permis de construire (MDIPC) accompagnée d'une attestation de mise à disposition du terrain d'implantation signée par le propriétaire du terrain.

Pour les deux familles, les dossiers non-éliminés font l'objet d'une notation selon le prix proposé (70 %) et des critères environnementaux représentant 30 % de la note. Si pour la famille sur bâtiment, seul le bilan carbone des modules photovoltaïques est pris en considération, pour les installations au sol, l'installation du projet sur un terrain dégradé est également valorisée.

¹ Appels d'offres publiés en 2016 portant l'un sur des installations solaires implantées au sol « PV Sol », l'autre sur bâtiment « PV Bâtiment » :
 - Appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol de puissance comprise entre 500 kWc et 30 MWc » ;
 - Appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales sur bâtiments, serres et hangars agricoles et ombrières de parking de puissance comprise entre 100 kWc et 8 MWc ».

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

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

Les lauréats de l'appel d'offres bénéficieront d'un contrat de complément de rémunération dont le niveau est fonction du prix proposé par le candidat dans son offre. Le contrat portera sur une durée de 20 ans.

Une prime de 3 ou 1 €/MWh s'ajoute pour les lauréats ayant pris dans leurs offres l'engagement d'un investissement participatif ou 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.

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

3. OBSERVATIONS DE LA CRE

3.1 Sur le principe de l'appel d'offres

Le gouvernement a intégré le développement du photovoltaïque dans sa stratégie territoriale d'accompagnement de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim.

Sur la base des offres déposées aux dernières périodes des appels d'offres « PV Sol » et « PV Bâtiment » dans le Haut-Rhin et plus largement dans la région Grand Est, la CRE estime que les offres remises dans le cadre du présent appel d'offres sont susceptibles d'être 5 à 10 €/MWh plus chères que les offres des lauréats désignés récemment à l'échelle métropolitaine. Les charges engendrées par l'appel d'offres « Fessenheim » s'élèveraient ainsi à environ 130 M€. Pour un volume produit équivalent, les offres lauréates des procédures lancées à l'échelle métropolitaine² engendreraient environ 50 M€ de charges en moins.

Sur ce fondement, la CRE réaffirme que l'organisation d'appels d'offres régionalisés ne doit pas être généralisée en ce que :

- la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de métropole ne prévoit pas d'objectifs par territoire ;
- les appels d'offres à l'échelle métropolitaine constituent un outil permettant d'atteindre les objectifs de la politique énergétique nationale au moindre coût, les candidats internalisant dans leurs offres non seulement les coûts du matériel, les coûts d'exploitation ainsi que leur objectif de rentabilité mais également l'ensoleillement, les coûts d'accès au foncier et au réseau qui varient d'un territoire à l'autre³.

3.2 Sur la procédure prévue par le projet de cahier des charges

3.2.1 Sur les prescriptions relatives au prix

La CRE note que les prix plafonds proposés dans le projet de cahier des charges sont cohérents par rapport aux prix demandés par les candidats des deux appels d'offres solaires métropolitains dont les projets sont situés dans la région Grand Est.

Concernant le prix plancher, la CRE émet des réserves sur la pertinence d'un mécanisme qui obère l'atteinte de l'objectif recherché par l'organisation d'une procédure concurrentielle en ne permettant pas aux candidats de proposer des prix inférieurs et de développer ainsi la puissance recherchée au moindre coût pour la collectivité.

3.2.2 Sur les modalités relatives à l'investissement ou au financement participatif

Cet appel d'offres, au même titre que l'ensemble des autres appels d'offres lancés en parallèle sur les différentes filières renouvelables, prévoit des clauses visant à encourager l'investissement ou le financement participatif.

Les modalités d'attribution du bonus de rémunération posent question notamment dans la mesure où celui-ci s'applique sur la durée totale du contrat alors même que l'engagement pris par le candidat ne concerne que les trois premières années de vie du projet.

Afin de limiter d'éventuels effets d'aubaine, la CRE recommande que les durées d'engagement et de versement du bonus soient alignées.

² La puissance installée serait moindre en considérant les différences de taux de charge observés d'une région à l'autre.

³ L'organisation de l'appel d'offres « PV Sol » au niveau national n'a ainsi pas empêché, malgré un moindre ensoleillement à la région Haut-de-France de remporter 12 % de la puissance recherché à la troisième période.

3.2.3 Sur l'exigence de documents relatifs à l'autorisation d'urbanisme

La CRE réitère sa demande de supprimer du cahier des charges l'obligation de transmission des pièces relatives à l'autorisation d'urbanisme.

En effet, ces pièces, dont la fourniture par le candidat et l'instruction par la CRE nécessitent des efforts significatifs, sont redondantes avec l'exigence de produire une garantie financière d'exécution qui suffit à écarter les projets dont la réalisation est incertaine.

Au surplus, la dérogation permettant aux candidats de joindre deux documents en lieu et place d'une autorisation d'urbanisme valide alourdit la procédure d'instruction tout en augmentant le nombre de motifs de non-conformité des offres.

3.2.4 Sur l'exigence des liasses fiscales

La CRE demande la suppression de l'exigence des liasses fiscales de la société candidate et de ses actionnaires. La CRE estime en effet que ces pièces sont redondantes dans la mesure où l'extrait Kbis exigé par le cahier des charges constitue déjà un document officiel permettant de s'assurer de l'existence juridique du candidat.

AVIS DE LA CRE

La CRE considère que plusieurs modifications devraient être apportées au cahier des charges portant sur le développement d'installations photovoltaïques dans le département du Haut-Rhin dans le cadre de la stratégie mise en place par l'Etat pour accompagner le territoire dans la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim. La CRE recommande ainsi de :

- supprimer le prix plancher des deux familles de l'appel d'offres ;
- aligner les durées d'engagement et de versement du bonus relatif à l'investissement participatif ;
- supprimer les exigences relatives à l'autorisation d'urbanisme et aux liasses fiscales.

Par ailleurs, la CRE recommande de ne pas généraliser le principe des appels d'offres régionalisés dans la mesure où cette approche se révélerait plus coûteuse pour atteindre les objectifs fixés à l'échelle métropolitaine continentale de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

La présente délibération sera transmise au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ainsi qu'au ministre de l'action et des comptes publics. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 21 juin 2018.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO