



DELIBERATION N° 2019-007

17 janvier 2019

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 janvier 2019 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 solaire « Centrales au sol de puissance comprise entre 500 kWc et 30 MWc »

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

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat a lancé un 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 », par un avis publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 3 août 2016¹.

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, et dont la dernière version a été publiée sur le site de la CRE le 11 décembre 2017 à la suite de huit modifications successives du document². Le cahier des charges prévoyait initialement 6 périodes de candidatures de 500 MWc. La dernière modification du cahier des charges a notamment revu à la hausse la puissance maximale recherchée pour les périodes 4 à 6 (de 500 MWc à respectivement 720, 850 et 850 MWc) portant ainsi la puissance maximale recherchée sur la totalité de l'appel d'offres à 3,92 GWc.

La cinquième période de candidature s'est clôturée le 3 décembre 2018.

¹ Avis original n°2016/S 148-268152 publié au JOUE le 3 août 2016.

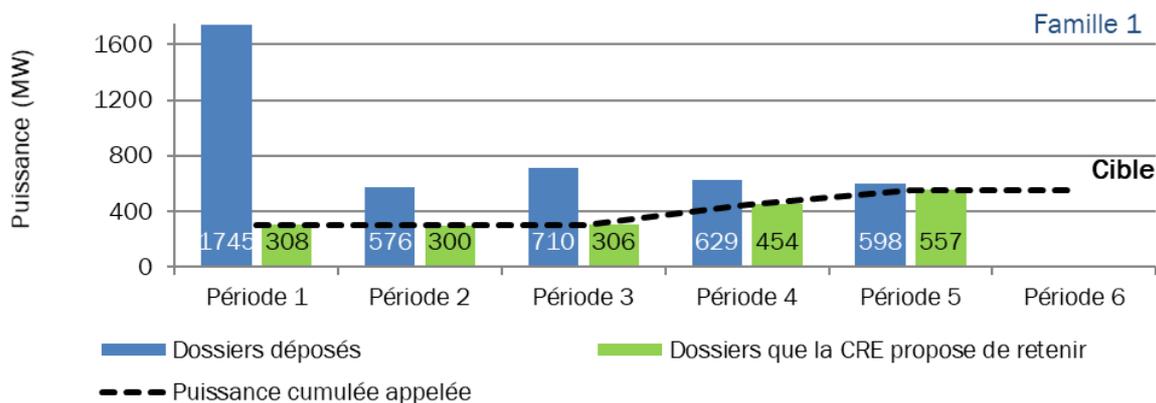
² Avis rectificatifs du 6 septembre 2016, 23 septembre 2016, 29 novembre 2016, 5 janvier 2017, 29 mars 2017, 25 juillet 2017, 5 août 2017, 8 décembre 2017.

1. ANALYSE DES RESULTATS

Sur la puissance cumulée des dossiers

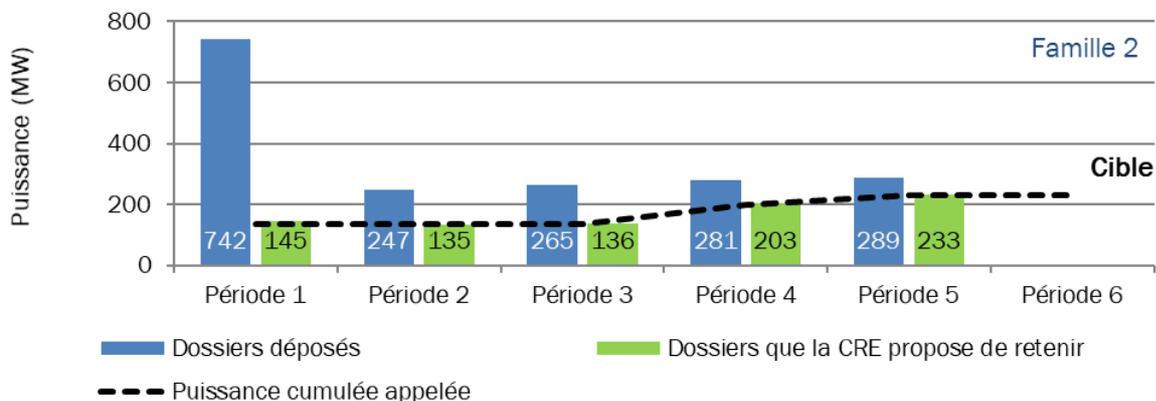
Le volume de candidature pour les installations au sol (famille 1 pour celles de puissance comprise entre 5 et 30 MWc et famille 2 pour celles de puissance comprise entre 0,5 et 5 MWc) est relativement stable depuis la deuxième période de candidature du présent appel d'offres, autour de 900 MWc, tandis que la puissance cumulée recherchée dans ces deux familles a en parallèle connu une augmentation de 80 % (de 435 à 780 MWc).

Dans la famille des grandes installations (famille 1), si la puissance recherchée a bien été atteinte malgré une baisse continue de la puissance cumulée déposée depuis trois périodes, le ratio entre les volumes déposés et ceux recherchés n'a jamais été aussi faible et s'élève à 109 %. Le faible nombre d'offres éliminées durant la phase d'instruction a toutefois permis de retenir un volume de projets atteignant la puissance cumulée appelée.



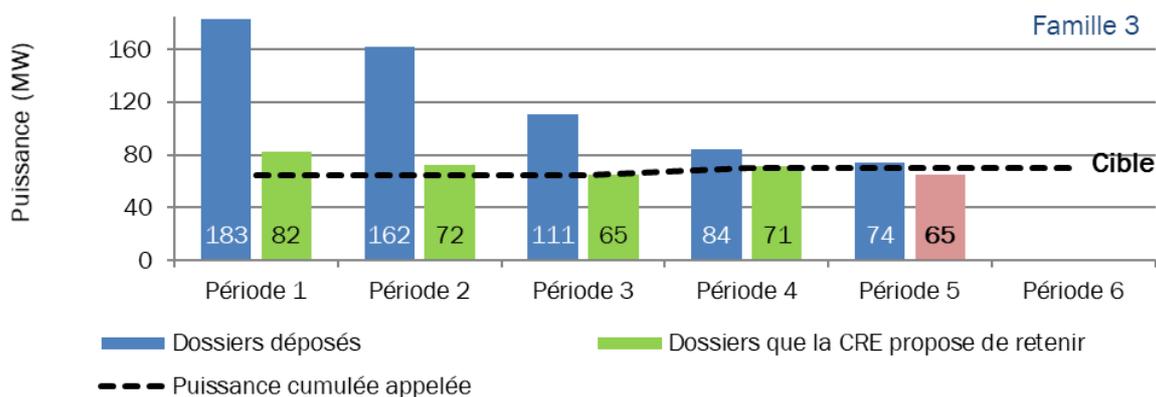
Evolution des puissances déposées, cumulées des dossiers que la CRE propose de retenir et cumulées appelées à chaque période dans la famille 1

S'agissant de la famille 2, la légère progression de la puissance cumulée déposée depuis la deuxième période a permis d'assurer un niveau de concurrence acceptable, bien que le ratio entre volume déposé et puissance recherchée soit en baisse, à 125 %.



Evolution des puissances déposées, cumulées des dossiers que la CRE propose de retenir et cumulées appelées à chaque période dans la famille 2

Enfin, s'agissant des installations sur ombrières (famille 3), pour la première fois depuis le lancement des appels d'offres incluant au moins une sous-famille dédiée à ce type d'installations en 2011, la puissance cumulée des dossiers jugés conformes et que la CRE propose de retenir (65 MWc) n'a pas permis d'atteindre la puissance cumulée recherchée (70 MWc). Ceci tient à la diminution continue du volume déposé depuis la première période.



Evolution des puissances déposées, cumulées des dossiers que la CRE propose de retenir et cumulées appelées à chaque période dans la famille 3

Sur les prix moyens pondérés

Après instruction, les prix moyens pondérés des dossiers que la CRE propose de retenir s’élèvent à 56,8 €/MWh pour la famille 1, 63,8 €/MWh pour la famille 2 et 87,2 €/MWh pour la famille 3. Ces prix sont en hausse par rapport à ceux de la quatrième période de respectivement 9, 2 et 4 % pour les familles 1, 2 et 3.

Sur l’estimation des charges

Sur le fondement d’hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse, la CRE estime que les charges de service public induites par ces projets se situeront autour de 12 M€ pour la première année de fonctionnement des installations et de 148 M€ sur les 20 années du contrat.

2. ANALYSE DU VOLUME ET DES PRIX DES OFFRES DEPOSEES

La CRE observe qu’une grande partie des candidats non retenus lors des périodes précédentes n’a pas candidaté à nouveau. À titre d’exemple, sur les 42 dossiers non retenus de la quatrième période (représentant une puissance cumulée de 270 MWc), seuls 21 dossiers (représentant 34 % de cette puissance cumulée) ont fait l’objet d’un nouveau dépôt à la cinquième période.

Parmi les candidats ayant choisi de ne pas participer de nouveau, plus de la moitié avaient pourtant demandé un prix supérieur de moins de 5 €/MWh à celui des derniers retenus dans chaque famille de candidature, et les trois-quarts avaient demandé un prix seulement supérieur de moins de 10 €/MWh.

Plus généralement, la puissance cumulée des dossiers non retenus à l’une des quatre premières périodes de candidature ayant choisi de ne pas participer de nouveau s’élève à près de 1,4 GWc, dont 81 % proposaient pourtant des prix inférieurs ou égaux aux prix les plus élevés demandés parmi les dossiers retenus par la CRE à la présente cinquième période de candidature.

La CRE s’interroge sur les motifs ayant dissuadé ces candidats de déposer de nouveau leur dossier à une période ultérieure, notamment dans la mesure où le cahier des charges n’a pas été modifié de façon substantielle depuis la première période et où aucun facteur conjoncturel de nature à expliquer une nouvelle forme de risque n’a été identifié à ce stade.

Par ailleurs, les prix moyens des offres retenues dans les trois familles d’installations sont plus élevés que ceux de la quatrième période. Cela ne reflète pas la tendance continue de baisse des coûts observée ces dernières années dans l’industrie photovoltaïque, et pourrait traduire seulement une moindre pression concurrentielle dans les trois familles existantes.

3. AUTRES OBSERVATIONS DE LA CRE

Afin que la profession puisse anticiper le cadre de soutien qui sera en vigueur à l’issue de la sixième et dernière période du présent appel d’offres (dont la date limite de candidature est fixée en juin 2019), la CRE recommande d’annoncer au plus vite les dates et volumes des périodes de l’appel d’offres qui sera organisé au-delà.

Par ailleurs, la CRE estime qu’il serait pertinent de créer une nouvelle famille dédiée aux installations de très grandes tailles (de puissance supérieure à 30 MWc). L’éligibilité de tels projets permettrait d’accélérer l’atteinte des objectifs de développement de la filière photovoltaïque, notamment en mettant à profit des terrains dégradés de grande taille tels que des friches industrielles ou militaires.

17 janvier 2019

À défaut, la CRE recommande d'augmenter la puissance maximale des projets éligibles à la famille 1. Cette évolution doit être programmée dès à présent pour la période de candidatures ultérieure afin de permettre aux opérateurs de préparer leurs projets.

ADOPTION DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'INSTRUCTION

La cinquième période de candidature de l'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 » s'est clôturée le 3 décembre 2018.

Si la puissance cumulée appelée a bien été souscrite dans chacune des trois familles d'installations, la marge n'a jamais été aussi faible depuis le lancement de cet appel d'offres sous l'action éventuellement conjuguée d'une hausse des volumes recherchés (familles 1 et 2) et d'une baisse des volumes déposés (familles 1 et 3).

Néanmoins, s'agissant des installations sur ombrières (famille 3), compte-tenu du fait que la puissance souscrite dépassait à peine la puissance appelée, la puissance cumulée des dossiers jugés conformes par la CRE se trouve être inférieure à la puissance cumulée appelée, ne permettant pas ainsi une sélection des offres par le prix.

Les volumes qui seront recherchés à l'occasion de la sixième et dernière période de candidature prévue à l'été 2019 étant identiques à ceux de la présente cinquième période, il existe un risque de candidature insuffisante, et il appartient aux pouvoirs publics, comme la CRE l'a recommandé à l'issue de la dernière période de l'appel d'offres sur bâtiments³, d'analyser les causes de cette situation et en particulier l'adéquation des puissances recherchées avec la capacité effective de développement de la filière.

Selon les résultats de cette analyse, et si le risque d'un contexte concurrentiel dégradé ne pouvait être écarté, il conviendrait de modifier l'appel d'offres en mettant en œuvre tout ou partie des mesures suivantes :

- réduire les volumes recherchés ou repousser la date de la sixième et dernière période, afin que les acteurs aient le temps de constituer un stock de projets en lien avec la puissance cumulée appelée ;
- baisser les prix plafonds afin que l'anticipation d'un défaut de concurrence ne conduise pas certains acteurs à déposer des offres à des prix majorés. La CRE propose de les fixer respectivement à 85, 90 et 115 €/MWh pour les familles 1, 2 et 3.

Plus largement, la CRE recommande :

- d'annoncer au plus vite les dates et volumes des périodes de l'appel d'offres qui seront organisées au-delà de la dernière période actuellement programmée, dont la date limite de candidature est fixée en juin 2019 ;
- de créer une nouvelle famille dédiée aux projets de très grande puissance (supérieure à 30 MWc) ou d'augmenter la puissance maximale des projets éligibles à la famille 1, aujourd'hui fixée à 30 MWc.

* * *

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la cinquième période de candidature, ci-annexé, ainsi que les fiches d'instruction des offres. Ces documents seront notifiés au ministre chargé de l'énergie et une version non confidentielle du rapport sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 17 janvier 2019.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO

³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 décembre 2018 relative à l'instruction des dossiers de candidature à la sixième période de l'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 »