



## DELIBERATION N° 2019-251

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 21 novembre 2019 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 d'énergies renouvelables en autoconsommation et situées en métropole continentale

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE et Ivan FAUCHEUX, 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 d'énergies renouvelables en autoconsommation et situées en métropole continentale, par un avis<sup>1</sup> publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 17 mars 2017 et rectifié le 4 août 2017<sup>2</sup>.

Un cahier des charges modificatif a été publié sur le site internet de la CRE le 18 juin 2019<sup>3</sup>. Ce nouveau cahier des charges comprend notamment une modification de la puissance appelée, passant de 50 MWc à 25 MWc, la mise en place d'une clause de compétitivité en cas de défaut de concurrence, et un ajustement du soutien dans le cas où l'exonération de la CSPE serait remise en cause à l'avenir.

La sixième période de candidature s'est clôturée le 23 septembre 2019.

### 1. RESULTATS DE L'INSTRUCTION

#### Sur la puissance cumulée des dossiers déposés et le niveau de concurrence

La puissance cumulée des quatre-vingt-quatre dossiers déposés pour cette sixième période de candidature est de 31,3 MW. La puissance cumulée de l'ensemble des dossiers conformes s'élève à 25,6 MW, ce qui permet de retenir suffisamment de projets pour satisfaire à la puissance appelée (25 MW) tout en n'exerçant toutefois que très marginalement une sélection par les prix puisque 69 des 72 dossiers conformes sont retenus.

La prime moyenne pondérée majorée<sup>4</sup> correspondant à ces dossiers s'élève à 22,8 €/MWh, nettement inférieure à celle de la période précédente (29,4 €/MWh) mais toujours nettement supérieure à celle de la première période (17,7 €/MWh).

#### Sur le coût du soutien

En se fondant sur les hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse, la CRE a estimé les charges de service public de l'énergie (charges de SPE) induites par l'ensemble des projets conformes. Elle a également évalué les moindres recettes fiscales ainsi que les pertes de recettes sur le TURPE.

<sup>1</sup> Avis n° 2017/S 054-100223

<sup>2</sup> Avis rectificatif n° 2017/S 148-307414 publié au JOUE le 04/08/2017

<sup>3</sup> Avis rectificatifs n° 2017/S 148-307414 publié au JOUE le 4 août 2017, n° 2017/S 230-480402 publié au JOUE le 30 novembre 2017, n° 2017/S 239-497009 publié au JOUE le 13 décembre 2017, n° 2018/S 079-177730 publié au JOUE le 24 avril 2018, n° 2018/S 166-379442 publié au JOUE le 30 août 2018 puis n° 2018/S 227-520460 publié au JOUE le 24 novembre 2018.

<sup>4</sup> Cette prime correspond à la prime demandée par le candidat et à la majoration de l'énergie autoconsommée prévue par le cahier des charges ; de 10 €/MWh pour la première période de candidature, elle a été portée à 5 €/MWh à partir de la deuxième période.

Echantillon	Charges de SPE		Moindres recettes fiscales hors TVA <sup>5</sup> (IFER, CSPE)		Pertes de recettes sur le TURPE	
	1ère année	/ 10 ans	/ 10 ans	/ 20 ans	/ 10 ans	/ 20 ans
<b>Dossiers que la CRE propose de retenir</b>	0,5 M€	5,7 M€	7,7 M€	15,3 M€	4,8 M€	10,0 M€

**Estimation des charges de SPE et des coûts supplémentaires pour les finances publics induits par les projets**

La CRE estime que le coût moyen du soutien, correspondant à la somme du complément de rémunération et des moindres recettes fiscales (CSPE, IFER), est de l'ordre de 40 €/MWh sur 20 ans pour les dossiers conformes. Ces estimations ne prennent pas en compte la diminution des recettes liées aux taxes locales sur l'électricité qui devraient également être prises en considération.

**2. ANALYSES DES OFFRES REÇUES**

**Sur la typologie des projets et les acteurs concernés**

L'intégralité des dossiers déposés porte sur des installations photovoltaïques, dont plus de la moitié vise une implantation sur bâtiment. Le reste des dossiers est composé d'installations sur ombrières de parking.

Les installations sur des sites commerciaux ont été moins sollicitées pour cette période alors que les projets sur bâtiments agricoles représentent pour la première fois une part notable des projets.

**Sur la sous-utilisation du gisement photovoltaïque**

Malgré le doublement de la puissance maximale des installations éligibles au présent appel d'offres par rapport aux quatre premières périodes (de 500 kW à 1 MW), le taux d'occupation moyen des projets – défini comme la surface occupée par l'installation par rapport à la surface disponible – est resté relativement faible pour la cinquième période (25 %) et pour la sixième période (35 %).

Ce taux moyen confirme les résultats des précédentes périodes, qui suggéraient déjà que la maximisation du taux d'autoconsommation influence davantage le dimensionnement des projets que la recherche de la diminution des coûts unitaires en maximisant la taille de l'installation. Un tel dimensionnement a pour corollaire la nécessité de mobiliser davantage de terrains et toitures pour atteindre les objectifs de développement de la filière, fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie, et de minimiser les économies par effets d'échelles induites par des installations de tailles supérieures.

Par ailleurs, la CRE souligne de nouveau que plusieurs candidats prévoient d'utiliser un dispositif de bridage des onduleurs, consistant à empêcher l'injection sur le réseau lors d'éventuelles périodes de sous-consommation et garantissant ainsi un taux d'autoconsommation de 100 % toute l'année.

Ce choix est directement motivé par la formule de rémunération fixée par le cahier des charges, prévoyant un abattement de la prime perçue sur une année complète pouvant aller jusqu'à 12 €/MWh en cas d'injection, même ponctuelle. Sauf s'il permettait corrélativement des économies de raccordement ou de renforcement, un tel choix est inefficace tant du point de vue économique que du point de vue des objectifs environnementaux. Dès lors la CRE recommande de nouveau de supprimer cette pénalité de la formule de rémunération.

<sup>5</sup> Il peut également y avoir un manque à gagner en terme de TVA si l'autoproducteur n'est pas collecteur de TVA.



## ADOPTION DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'INSTRUCTION

La sixième période de candidature 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 et situées en métropole continentale s'est clôturée le 23 septembre 2019.

### La CRE se réjouit que ses recommandations aient été suivies par le gouvernement.

Cet appel d'offres avait été interrompu après la cinquième période, à la suite notamment des alertes de la CRE sur l'inefficacité de ce mécanisme de soutien qui avait jusqu'alors conduit à retenir des projets en l'absence de toute pression concurrentielle et qui, dès lors, représentait un coût pour les finances publiques supérieur à celui du soutien aux installations en injection totale. La CRE expliquait le faible taux de participation par i) le niveau de la puissance appelée, ii) la cohabitation avec un autre dispositif de soutien – par nature moins risqué – au photovoltaïque au travers de l'injection totale et iii) le risque que représentait pour les porteurs de projet l'évolution du régime d'exonération de la CSPE dont bénéficie l'électricité autoconsommée.

Le ministre en charge de l'énergie a décidé de relancer cet appel d'offres sur la base d'un cahier des charges intégrant les modifications suivantes répondant pour la plupart aux recommandations de la CRE :

- division par deux du volume appelé pour la sixième période, celle-ci passant de 50 à 25 MW ;
- couverture du risque d'évolution du régime d'exonération de la CSPE ;
- baisse de la prime maximale de 30 à 25 €/MWh ;
- introduction de la clause de compétitivité, permettant l'élimination des 20% des projets les plus chers en cas de défaut de concurrence.

La CRE constate que les résultats obtenus ont permis une amélioration substantielle de la compétitivité de cet appel d'offres, ce qui est reflété par :

- une puissance des dossiers conformes supérieure à la puissance appelée ;
- la prime moyenne pondérée des dossiers que la CRE propose de retenir qui est en baisse de 30 %.

### Pour autant, plusieurs problèmes structurels demeurent dans la conception de cet appel d'offres et la CRE recommande d'apporter des ajustements afin d'améliorer l'efficacité économique globale du dispositif.

La question de la pertinence de ce dispositif de soutien reste entière dans la mesure où – même si le coût pour les finances publiques semble cette fois proche du coût induit par les dernières périodes des appels d'offres photovoltaïques en injection totale – plusieurs problématiques structurelles restent prégnantes :

- si la puissance cible, divisée par deux par rapport aux périodes précédentes, a cette fois pu être atteinte, la CRE a retenu 69 des 72 dossiers conformes, ces derniers représentant une puissance de 25,6 MW, alors que la puissance appelée était de 25 MW. Ceci n'est pas de nature à garantir une sélection satisfaisante par les prix.
- les incitations relatives à l'optimisation des volumes autoconsommés conduisent les producteurs à sous-dimensionner leurs installations au regard du gisement disponible, ce qui limite les effets d'échelle, ralentit le développement de la filière photovoltaïque et conduit, pour un objectif de production donné, à une consommation d'espaces plus importante. Si la suppression de la pénalité à la puissance maximale injectée lèvera un frein à un dimensionnement plus optimal, elle ne permettra pas de résoudre cette incitation consubstantielle du cadre de l'autoconsommation.
- un nombre croissant de projets seront rentables – et certains le sont déjà – simplement avec le soutien indirect que constitue l'exonération de CSPE et au regard de l'économie de facture. L'effet incitatif de ce dispositif de soutien devra dès lors être questionné si l'exonération n'est pas remise en cause comme le recommande la CRE<sup>6</sup>.

Pour les prochaines périodes, il conviendrait *a minima* :

- de ne pas augmenter le volume recherché et d'en décaler l'échéance afin de permettre aux porteurs de projets de reconstituer un stock – la prochaine période est prévue 4 mois après la précédente pour 30 MW quand, à la présente période qui a eu lieu 8 mois après la précédente, les 25 MW recherchés ont à peine été atteints ;
- de supprimer la pénalité à la puissance injectée ;

<sup>6</sup> A ce sujet, la CRE a recommandé « de limiter l'application de l'exonération de CSPE et de taxes locales aux seules installations résidentielles et de la remplacer, dans les autres cas, par un soutien direct dont le niveau pourrait être mieux adapté à chaque catégorie d'installations »

- de supprimer la majoration de la rémunération à l'énergie autoconsommée qui renforce indûment la préférence à la consommation pendant les heures solaires.

\*\*\*

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la sixième période de candidature, ci-annexé, ainsi que les fiches d'instruction des offres. La présente délibération est transmise à la ministre de la transition écologique et solidaire, à la secrétaire d'État auprès de la ministre, ainsi qu'au ministre de l'action et des comptes publics.

Une version non confidentielle du rapport et de la délibération seront publiées sur le site internet de la CRE.

**Délibéré à Paris, le 21 novembre 2019.**  
**Pour la Commission de régulation de l'énergie,**  
**Le Président,**

Jean-François CARENCO