

DELIBERATION N° 2022-116

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 21 avril 2022 portant avis sur le projet de modification du 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 « Centrales au sol »

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX, Jean-Laurent LASTELLE et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPETENCE DE LA CRE

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, la ministre de la transition écologique 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 » (dit également appel d'offres « AO PPE2 PV Sol »), par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 30 juillet 2021¹

Lorsque le ministre chargé de l'énergie recourt à la procédure d'appel d'offres, l'article R. 311-14 prévoit qu'il élabore un cahier des charges qu'il soumet à l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La CRE a rendu un avis sur la première version du cahier des charges de cet appel d'offres « AO PPE2 PV Sol » ainsi que sur les premières versions des cahiers des charges des six autres appels d'offres dits « PPE2 » le 17 juin 2021².

Le cahier des charges de l'appel d'offres « AO PPE2 PV Sol » a déjà été modifié à deux reprises (publication du 6 octobre 2021 pour la première version modificative et du 23 mars 2022 pour la deuxième version modificative).

L'article L. 311-16 du code de l'énergie dispose que « *toute modification substantielle du cahier des charges après sa publication donne lieu à un avis de la Commission de régulation de l'énergie dans les conditions définies à l'article R. 311-14.* »

En application de ces dispositions, la CRE a été saisie le 9 avril 2022 par le ministre chargé de l'énergie d'un projet de modification du cahier des charges « PV Sol » pour étendre le périmètre de l'appel d'offres aux centrales situées sur des terrains agricoles dès la troisième période de l'appel d'offres.

¹ Avis n° 2021/S 146-386062 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.

2. SOUTIEN AUX INSTALLATIONS DE PRODUCTION PHOTOVOLTAÏQUE SUR TERRAINS AGRICOLES

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2028 prévoit qu'en 2028, 35,6 à 44,5 gigawatts (GW) de parcs photovoltaïques devront être installés en France métropolitaine continentale, avec un objectif intermédiaire de 20,1 GW installées en 2023. En 2021, un développement record de l'énergie solaire a pu être observé, avec près de 2,7 GW raccordés en trois trimestres (moins de 1 GW raccordés par an depuis 2013), selon les dernières données du « Panorama de l'électricité renouvelable » de décembre 2021 ; publié conjointement par ENEDIS, RTE, l'agence ORE et le Syndicat des Energies Renouvelables (SER)³. Il apparaît cependant que :

- selon ce même document, à la fin de l'année 2021, on ne compte que 13,1 GW d'installations photovoltaïques installées en France métropolitaine ;
- le rythme de développement des installations photovoltaïques demeure insuffisant pour atteindre l'objectif de 20,1 GW en 2023.

L'atteinte des objectifs ambitieux de la PPE ne pourra se faire mise à disposition plus importante du nombre de terrains aux installations de production photovoltaïque afin d'exploiter au mieux l'ensemble des gisements disponibles.

Dans les cahiers des charges des appels d'offres dits « AO CRE4 » (appels d'offres lancés avant le 2nd semestre 2021), les installations photovoltaïques sur terrains agricoles n'étaient éligibles à aucun appel d'offres, hormis les installations agrivoltaïques et les installations photovoltaïques innovantes sur hangars agricoles et ce uniquement dans le cadre de l'appel d'offres portant sur des installations photovoltaïques dites « innovantes » (dit « AO CRE4 PV Innovant »).

Les cahiers des charges des nouveaux appels d'offres dits « AO PPE2 », publiés en juillet 2021, modifient les conditions d'éligibilité aux appels d'offres de certains terrains s'agissant des installations photovoltaïques au sol (appel d'offres « PV Sol », appel d'offres « Technologiquement neutre », appel d'offres « PV innovant », appel d'offres « Autoconsommation ») : ainsi, les installations au sol sur les terrains agricoles des communes soumises au et à une carte communale (CC) ou uniquement au règlement national d'urbanisme (RNU)⁴ sont désormais éligibles aux appels d'offres « PV Sol », « Technologiquement neutre », « PV Innovant » et « Autoconsommation », à condition de respecter les autres conditions d'éligibilité de ces appels d'offres.

Pour rappel, les cahiers des charges actuels des appels d'offres distinguent les projets sur terrains agricoles des projets agrivoltaïques. Ces derniers doivent respecter des critères supplémentaires :

- L'installation de panneaux photovoltaïques sur l'ensemble des terrains agricoles est uniquement soumise aux conditions du code de l'urbanisme relatives aux exceptions à l'inconstructibilité de principe des terrains naturels et agricoles. Les centrales solaires au sol d'une puissance supérieure à 250 kWc doivent de manière générale faire l'objet d'une demande de permis de construire accompagnée d'une évaluation environnementale comprenant une étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale et une enquête publique. En particulier, dans le cas des installations situées sur terrains agricoles, la compatibilité entre les installations de production d'électricité et la production agricole doit être démontrée pour l'obtention du permis de construire, après consultation et avis de la Commission de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)⁵.
- L'agrivoltaïsme est une notion spécifique désignant les installations « *permettant de coupler de façon innovante une production PV secondaire à une production agricole principale, en permettant une synergie de production démontrable* », conformément à la définition prévue par le cahier des charges de l'appel d'offres dit «AO PPE2 PV Innovant ». Ces installations sont soumises aux dispositions du code de l'urbanisme, mais doivent également « *répondre à un besoin agricole [...] en y répondant par un service explicite et en étant conçues de manière à optimiser les productions agricole et électrique* ». La notion d'agrivoltaïsme n'est cependant pas définie dans le code de l'énergie.

Le projet de cahier des charges modificatif de l'appel d'offres « AO PPE2 PV Sol » sur lequel porte le présent avis propose de redéfinir la liste des terrains agricoles éligibles. En parallèle, la CRE été saisie d'un projet de modification du cahier des charges de l'appel d'offres dit « PV Bâtiment » qui propose notamment une nouvelle définition de l'agrivoltaïsme en lui retirant son caractère innovant et rend éligibles à l'appel d'offres « PV Bâtiment » les ombrières agrivoltaïques. La CRE rendra ultérieurement son avis sur ce projet.

³ <https://assets.rte-france.com/prod/public/2022-02/Pano-2021-T4.pdf>

⁴ Sur le territoire français, une commune est soumise au Plan Local d'Urbanisme communale ou intercommunal (PLU/PLUi) qui remplace le plan d'occupation des sols (POS), à la Carte Communale (CC) ou, dans le cas d'une absence de document de planification, au Règlement National d'Urbanisme (RNU). Ces documents définissent le zonage du territoire communal et les règlements applicables dans chaque zone, en cohérence avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT).

⁵ Articles L. 151-1, L. 161-4 et L.111-4 du code de l'urbanisme.

3. PRINCIPALES MODIFICATIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES « PV SOL »

3.1 Objet de l'appel d'offres

3.1.1 Installations éligibles

Le cahier des charges modificatif de l'appel d'offres « AO PPE2 PV Sol » étend globalement les conditions d'éligibilité des installations au sol sur terrains agricoles. Un cas nommé « cas 2 bis » est introduit au paragraphe 2.6 qui définit la liste des types de terrain d'implantation éligibles à l'appel d'offres. Ce cas nouveau couvre les installations sur terrains agricoles à condition que la parcelle constitue une jachère⁶ agricole de plus de 5 ans ou qu'elle accueille un élevage, quel que soit le document d'urbanisme de la commune d'implantation (PLU, PLUi, POS, CC ou RNU).

Par ailleurs, la liste des terrains éligibles dans le cadre du « cas 1 » a été amendée. Si le passage aux appels offres « PPE2 » a permis de rendre éligibles à l'appel d'offres « PV Sol » les installations sur tous les terrains, dont agricoles, des communes soumises aux cartes communales (CC) ou uniquement au règlement national d'urbanisme (RNU) et ceci quelle que soit l'utilisation de ces terrains, le nouveau « cas 1 » exclut finalement, pour ces communes, les terrains situés sur l'emprise d'une exploitation agricole.

AO PV Sol	Terrains d'implantation éligibles <u>(en rouge les modifications apportées par le nouveau cahier des charges)</u>
Cas 1	Zones urbanisées ou à urbaniser d'un PLU/PLUi/POS + tous les terrains des communes soumises à une CC ou uniquement au RNU si ces terrains ne sont pas situés « sur l'emprise d'une exploitation agricole »
Cas 2	Zones naturelles autorisant la construction d'installations de production d'énergie renouvelable
Cas 2 bis	Zones agricoles d'un PLU/PLUi/POS si jachère agricole de plus de 5 ans ou élevage + terrains « sur l'emprise d'une exploitation agricole » des communes soumises à une CC ou uniquement au RNU si jachère agricole de plus de 5 ans ou élevage
Cas 3	Terrains dégradés

En synthèse :

- Les installations situées sur des zones agricoles relevant d'un PLU/PLUi/POS et accueillant des élevages ou constituant des jachères de plus de 5 ans pourront désormais participer à l'appel d'offres « AO PPE PV Sol » alors que ce n'était pas le cas précédemment.
- Les installations situées sur des terrains relevant d'une CC ou uniquement du RNU sur l'emprise d'une exploitation agricole, mais ne constituant pas des jachères de plus de 5 ans ou n'accueillant pas d'élevage pouvaient auparavant participer à cet appel d'offres, mais ne le pourront plus.

3.1.2 Autorisation d'urbanisme

Tous les candidats à l'appel d'offres doivent joindre à leur dossier une autorisation d'urbanisme en cours de validité, accompagnée d'un plan de situation, conformément au paragraphe 2.12 du cahier des charges.

En plus des informations actuellement requises dans le cahier des charges en vigueur, le cahier des charges modificatif prévoit que ce plan de situation devra préciser :

- si le terrain est situé sur une commune non couverte par un PLU/PLUi/POS pour les projets situés dans l'emprise d'une exploitation agricole ;
- le cas échéant, l'autorisation d'urbanisme ;
- le cas échéant, l'avis de la CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers) ou la preuve de son information.

S'agissant de ce dernier point, les installations du « cas 2 bis » doivent disposer, en plus de l'autorisation d'urbanisme, d'un avis favorable « éventuellement implicite dans les conditions prévues par la réglementation »⁷ de la CDPENAF concernée si celle-ci a été saisie ou s'est autosaisie. Une alternative pour le porteur de projet est d'avoir informé la CDPENAF « depuis au moins 2 mois » sans réponse défavorable de sa part. Cette obligation existait déjà pour les installations sur les territoires des communes non couvertes par un PLU/PLUi/POS du « cas 1 ».

⁶ Définition d'une jachère : une jachère désigne une terre labourable ne donnant pas de récolte

⁷ Il convient de noter que, conformément à l'article R 111-20 du code de l'urbanisme, en cas de saisine ou d'auto-saisine de la CDPENAF, celle-ci dispose d'un délai d'un mois pour rendre un avis et son silence vaut avis favorable : « Les avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévus au 2° bis de l'article L. 111-4 et à l'article L. 111-5 sont réputés favorables s'ils ne sont pas intervenus dans un délai d'un mois à compter de sa saisine par le préfet de département ».



A ces obligations s’ajoute enfin, pour les installations relevant des « cas 2 » et « 2 bis », la condition de respecter les caractéristiques techniques des installations de production d’énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers tel que prévu dans le décret pris en application du 5° du III de l’article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

3.1.3 Volumes, calendriers et prix plafonds

Les volumes appelés à chaque période de l’appel d’offres « AO PPE2 PV Sol » ainsi que la fréquence de ces périodes demeurent inchangés.

	Période de dépôt des offres		Puissance cumulée appelée (MW)
	Du :	Au : (Date limite de dépôt des offres)	
1 ^{ère} période	13 décembre 2021	23 décembre 2021 à 14h	700
2 ^{ème} période	9 mai 2022 à 14h	20 mai 2022 à 14h	700
3 ^{ème} période	17 octobre 2022 à 14h	28 octobre 2022 à 14h	925
4 ^{ème} période	2023	2023 (à préciser)	925
5 ^{ème} période	2023	2023 (à préciser)	925
6 ^{ème} période	2024	2024 (à préciser)	925
7 ^{ème} période	2024	2024 (à préciser)	925
8 ^{ème} période	2025	2025 (à préciser)	925
9 ^{ème} période	2025	2025 (à préciser)	925
10 ^{ème} période	2026	2026 (à préciser)	925

Par ailleurs, pour chaque période, un volume ne pouvant dépasser 250 MW (soit 27% de la puissance appelée par période) pourra être alloué aux installations relevant du « cas 2bis » explicité ci-dessus. Ce volume ne vient pas s’ajouter à la puissance appelée et n’est pas considéré comme un « volume réservé » (contrairement au volume réservé déjà en place dans le cadre de l’appel d’offres pour les installations de puissance installée inférieure à 5 MWc). Les installations sur terrains agricoles du « cas 2 bis » seront donc en concurrence avec les autres types d’installations éligibles à l’appel d’offres « AO PPE 2 PV Sol ». Sur l’ensemble des périodes de l’appel d’offres restantes et en partant du principe que les évolutions proposées seraient mises en place à partir de la troisième période de l’appel d’offres, un volume maximal de 2 GW de projets au sol sur terrain agricole pourra bénéficier du dispositif de soutien via cet appel d’offres.

Enfin, s’agissant des prix plafonds, ceux-ci demeurent inchangés. Le prix plafond pour les installations sur terrains agricoles est le même que pour les autres projets et s’élève à 85 €/MWh à partir de la 3^e période de l’appel d’offres.

Période de candidature	Psup (€/MWh)
1 ^{ère}	90
2 ^e	90
3 ^e	85
4 ^e	85
5 ^e	85
6 ^e	85
7 ^e	85
8 ^e	85
9 ^e	85
10 ^e	85

3.2 Procédure d’instruction

3.2.1 Instruction des offres du « cas 2 bis »

Le projet de modification du cahier des charges « AO PPE2 PV Sol » introduit des obligations spécifiques aux installations du « cas 2 bis ». Les porteurs de projets devront en particulier fournir des pièces justificatives supplémentaires afin de pouvoir candidater à l’appel d’offres.

Ces projets ne bénéficient pas de bonus ou de malus de notation. La grille de notation générale n’évolue pas.



3.2.2 Ajout de pièces justificatives spécifiques aux installations sur terrains agricoles et modification du plan d'affaires prévisionnel

Pour déposer un dossier de candidature à l'appel d'offres, le porteur de projet dépose en ligne son dossier comprenant un ensemble de pièces à produire. La présence de ces pièces et leur validité doivent être vérifiées par la CRE lors de l'instruction des dossiers de candidatures. Si la pièce est manquante ou non conforme, l'offre est éliminée.

Pièces à fournir (en rouge les modifications apportées par le nouveau cahier des charges)		Terrain d'implantation
n°1	Identification du candidat	Tous les cas
n°2	Formulaire de candidature	Tous les cas
n°3	Certificat d'éligibilité du Terrain d'implantation	Tous les cas
n°4	Garantie financière d'exécution	Tous les cas
n°5	Autorisation d'urbanisme	Tous les cas, avec spécificités pour les cas 1 et 2 bis
n°6	Plan d'affaires prévisionnel	Tous les cas, avec spécificités pour le cas 2 bis
n°7	Engagement au Financement collectif et/ou à la Gouvernance partagée	Tous les cas
n°8	Sécurisation de l'approvisionnement des modules PV	Tous les cas
n°9	Délégation de signature	Tous les cas
n°10	Signature électronique pour le dépôt	Tous les cas
n°11	Clause de remise en état du terrain en fin d'exploitation	Cas 2 et 2 bis
n°12	Engagements du candidat	Cas 2 bis

Pour les projets dont le terrain relève du « cas 2 » ou « 2 bis », le projet de modification du cahier des charges prévoit que les porteurs de projet doivent désormais fournir une clause de remise en état du terrain en fin d'exploitation (pièce n° 11) :

- Pour les installations de puissance installée inférieure à 10 MWc, les porteurs de projets doivent fournir une copie du bail prévoyant une clause de remise en état du terrain en fin d'exploitation du projet photovoltaïque.
- Pour les installations de puissance installée supérieure à 10 MWc, les porteurs de projet doivent fournir une attestation de constitution d'une garantie financière de démantèlement, qui devra prendre effet au plus tard 12 mois après la date limite de dépôt des offres pour la période concernée. Le montant de la garantie est de dix mille euros (10 000 €) multipliés par la puissance de l'installation exprimée en MWc. Cette garantie est restituée sous réserve de l'envoi au préfet d'une preuve de réalisation du démantèlement ou de l'abandon du projet avant le début des travaux.

Pour les projets dont le terrain relève du « cas 2 bis », le candidat devra joindre à son offre (pièce n° 12) :

- trois engagements :
 - un engagement à maintenir la possibilité d'une production agricole significative à l'échelle du terrain d'implantation du projet ;
 - un engagement à associer l'agriculteur aux revenus du projet, y compris par le versement d'un loyer fixe ;
 - un engagement à ne pas détruire de mares, haies ou bosquets ;
- une convention établie entre l'agriculteur et un organisme professionnel ou scientifique pour la réalisation d'un rapport trisannuel de suivi de la possibilité de production agricole et du respect des engagements.

S'agissant du plan d'affaires, les projets du « cas 2bis » auront l'obligation de présenter la répartition des revenus entre le producteur, l'exploitant agricole et le propriétaire du terrain (si différent du second). En effet, conformément au second engagement à fournir dans le cadre de la pièce n° 12, l'agriculteur doit obligatoirement percevoir une partie des revenus liés à l'exploitation de l'installation.

Le respect des engagements de la pièce n° 12 pourra faire l'objet de contrôles par l'administration et un manquement à ces engagements durant la durée du contrat de complément de rémunération pourra faire l'objet de sanctions.

3.2.3 Obligations post-désignation des installations sur terrains agricoles

Les projets lauréats du « cas 2 bis » auront l'obligation de fournir à l'autorité administrative, tous les trois ans un rapport de suivi agricole du terrain d'implantation. Ce rapport devra être réalisé par un organisme scientifique ou technique indépendant du producteur : le rapport doit présenter la possibilité d'une production agricole significative sur le terrain d'implantation sur les 3 dernières années. Par ailleurs, « l'organisme vérifie également que le projet photovoltaïque n'a pas conduit à la destruction de haie, mare ou bosquet (au sens de l'article 3.2.12) lors de sa construction ou de son exploitation. L'organisme apprécie également dans son rapport si le projet permet le maintien de la possibilité d'une production agricole significative à l'échelle du terrain d'implantation. »

Si ces obligations ne sont pas respectées, des sanctions pourront être prises en application du paragraphe 8.2 du cahier des charges.

4. ANALYSE DE LA CRE

4.1 Applicabilité du projet de cahier des charges modificatif

La CRE attire l'attention de la DGEC sur la nécessité de préciser dans le projet de cahier des charges que ce dernier sera uniquement applicable à partir de la 3^{ème} période de candidature, le processus relatif à la deuxième période de candidature ayant déjà démarré.

4.2 Articulation des dispositifs de soutien aux installations photovoltaïques sur terrains agricoles

Dans sa délibération du 17 juin 2021 sur les cahiers des charges des nouveaux appels d'offres PPE 2, la CRE a recommandé de rendre éligibles aux appels d'offres à destination des centrales photovoltaïques au sol, les installations photovoltaïques au sol sur tous les terrains, dont agricoles, quel que soit le type de document d'urbanisme auxquelles ils sont soumis (PLU/PLUi/POS/CC/RNU).

Le projet de cahier des charges modificatif, objet du présent avis, élargit globalement les conditions d'éligibilité des installations sur terrains agricoles, en permettant aux installations sur des zones soumises à un PLU/PLUi/POS et constituant des jachères de plus de 5 ans ou dédiées à l'élevage de candidater à l'appel d'offres. La CRE note cependant que les installations au sol sur l'emprise d'une exploitation agricole sur le territoire des communes non couvertes par un PLU/PLUi/POS ne pourront désormais plus accueillir des installations photovoltaïques si elles ne satisfont pas au critère « élevage » ou « jachère » du « cas 2bis » de l'« AO PPE2 PV Sol ».

Cependant, comme évoqué ci-dessus, la CRE a également été saisie par le ministre chargé de l'énergie d'un projet de modification du cahier des charges de l'appel d'offres dit « AO PPE2 PV Bâtiment »⁸. Celui-ci prévoit de rendre éligibles les ombrières agrivoltaïques, peu importe leur terrain d'implantation ; la définition proposée pour ces installations est la suivante : « installations permettant de coupler une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale en permettant une synergie de fonctionnement démontrable ». A l'heure actuelle, les ombrières agrivoltaïques sont éligibles à l'appel d'offres dit « AO PPE2 PV Innovant », qui a été reconduit dans les nouveaux cahiers des charges des appels d'offres dits « PPE2 » sous les mêmes conditions que dans le précédent appel d'offres CRE4 lancé en 2017.

Le retour d'expérience des appels d'offres dits « CRE 4 » a conduit à identifier deux grandes typologies d'installations sur terrains agricoles candidates à l'appel d'offres « AO PPE2 PV innovant »⁹, qui ne présentaient alors plus ou peu de particularités relevant de l'innovation :

- les installations statiques offrant de l'ombrage à des fins d'élevage ;
- la technologie des ombrières dynamiques, qui permet de piloter le niveau d'ombrage afin d'optimiser la production agricole.

Selon la nouvelle articulation proposée pour les dispositifs de soutien au photovoltaïque sur terrains agricoles, ces deux typologies d'installations pourront bien bénéficier d'un soutien de l'Etat via les appels d'offres classiques : « AO PPE2 PV Sol » pour les installations abritant des élevages, et « AO PPE2 PV Bâtiment » pour les ombrières agrivoltaïques.

⁸ 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 agricoles, hangars et ombrières de puissance supérieure à 500 kWc ».

⁹ Il s'agissait alors du seul appel d'offres auquel les installations sur terrains agricoles étaient éligibles.

La CRE accueille très favorablement l'intégration des installations sur terrains agricoles dans ces appels d'offres. Lever les obstacles au déploiement des installations photovoltaïques, et notamment la question de la disponibilité du foncier dans des conditions satisfaisantes d'acceptabilité, sur le territoire français est primordial pour l'atteinte des objectifs ambitieux que la France s'est fixée en matière de développement des énergies renouvelables, mais également plus généralement pour assurer la sécurité d'approvisionnement du pays, d'autant plus dans le contexte actuel de crise énergétique.

La CRE attire l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de saisir très prochainement sur un projet de cahier des charges modificatif de l'appel d'offres « AO PPE2 PV Innovant » qui rendraient inéligibles les installations dites « agrivoltaïques » à cet appel d'offres.

4.3 Volume alloué aux installations au sol situées sur des terrains agricoles

Le projet de cahier des charges prévoit la possibilité d'allouer un volume maximal de 250 MW par période, soit 2 GW d'ici 2026, aux installations implantées sur des jachères de plus de 5 ans et des terrains utilisés à des fins d'élevage du « cas 2 bis ». La CRE s'interroge sur les raisons ayant conduit les pouvoirs publics à introduire cette limitation.

En France, les surfaces en jachère représentent environ 300 000 ha¹⁰, soit à peine plus de 1 % de la surface agricole utile (26,7 millions d'hectares). Les jachères de plus de 5 ans ne représentent qu'une partie des surfaces en jachère recensées¹¹. Les terrains agricoles utilisés à des fins d'élevage sont, eux, a priori plus nombreux puisqu'en 2016 on comptabilisait 39%¹² de l'ensemble des exploitations agricoles françaises consacrées à l'élevage (en nombre d'installations). Cependant, les projets photovoltaïques concernés par le « cas 2 bis » ne devraient pas venir en conflit avec ces activités.

Le risque d'un développement déraisonnable des installations sur terrains agricoles apparaît donc très limité dans le cadre du présent appel d'offres. En parallèle, l'accélération du développement des énergies renouvelables est aujourd'hui une priorité : la CRE recommande donc de supprimer la limite proposée s'agissant du volume d'installations du « cas 2 bis » pouvant être désignées lauréates à l'appel d'offres.

4.4 Compétitivité des installations au sol sur terrains agricoles

La CRE prend acte du fait que le cahier des charges ne prévoit ni volume réservé, ni bonus de notation, ni prix plafond spécifiques aux installations sur terrains agricoles du « cas 2 bis ».

La CRE estime qu'il serait pertinent, après un premier retour d'expérience, de mener une analyse, notamment sur la base des données des plans d'affaires prévisionnels fournis par les candidats, afin de s'assurer que les installations nouvellement éligibles ne sont pas concernées par des économies ou des surcoûts significatifs par rapport aux autres typologies d'installation.

Par ailleurs, si le volume maximal de 250 MW alloué aux installations du « cas 2 bis » devait être maintenu, la CRE s'interroge sur l'articulation de ce volume avec l'application de la règle de compétitivité. En effet, le projet de cahier des charges indique que « *le volume ne constituant pas un volume réservé, la clause de compétitivité ne s'applique pas sur celui-ci* ». La CRE formule ainsi les recommandations et remarques suivantes :

- Clarifier la rédaction du cahier des charges afin de préciser que, si la règle de compétitivité n'est pas appliquée une première fois spécifiquement sur le volume de 250 MW susmentionné, cela n'empêche pas les projets du « cas 2 bis » de pouvoir être éliminés en application de la règle de compétitivité comme c'est le cas pour l'ensemble des dossiers déposés à l'appel d'offres.
- Préciser dans le cahier des charges que tous les projets présentés à l'appel d'offres, peu importe leur terrain d'implantation, doivent pouvoir être considérés dans le cadre de l'instruction du volume réservé de 200 MWh destiné en priorité aux petites installations.
- Rendre inapplicable la limite de 250 MW en cas de sous-souscription globale d'une période de l'appel d'offres, mais de dépôt d'un nombre de dossiers relevant du « cas 2 bis » supérieur au volume de 250 MW.

¹⁰ <https://agriculture.gouv.fr/securite-alimentaire-mondiale-mobilisation-des-jacheres-pour-la-campagne-2022>

¹¹ Il convient également de relever que, dans le contexte actuel de guerre en Ukraine, la France engage la mobilisation des surfaces déclarées en jachère afin d'accroître la production agricole. Un arrêté en ce sens a été publié le 31 mars 2022 au Journal Officiel.

¹² Infographie - L'élevage français <https://agriculture.gouv.fr/>.

4.5 Instruction des pièces spécifiques aux projets d'installations au sol sur terrains agricoles

4.5.1 Délais d'instruction

Dans le cadre de son avis du 17 juin 2021 sur les projets de cahiers des charges des nouveaux appels d'offres dits « PPE2 », la CRE avait rappelé que le délai d'instruction actuel d'un mois laissé à ses services était particulièrement contraint, en particulier dans un contexte de forte augmentation des volumes et donc du nombre de dossiers à instruire à chaque période.

Le projet de cahier des charges modificatif prévoit désormais l'ajout de deux nouvelles pièces justificatives dont la conformité devra être analysée lors de l'instruction, rendant le délai d'un mois encore plus complexe à tenir. La CRE demande donc aux pouvoirs publics d'allonger le délai d'instruction à six semaines au minimum.

4.5.2 Autorisation d'urbanisme

Comme précisé au paragraphe 3.1.2 du présent avis, le projet de cahier des charges modificatif prévoit l'obligation 1) pour les installations sur des terrains non couverts par un PLU/PLUi/POS relevant du « cas 1 » ainsi que 2) pour les installations du « cas 2 bis » de disposer, en plus de l'autorisation d'urbanisme, d'un avis favorable « éventuellement implicite dans les conditions prévues par la réglementation » de la CDPENAF compétente si celle-ci a été saisie ou s'est autosaisie, ou seulement une preuve d'information de la CDPENAF datant d'au moins 2 mois (sans avis défavorable de cette dernière depuis cette information).

En principe, lors de la demande d'un permis de construire, la CDPENAF est systématiquement consultée pour avis. Le processus est instruit par les services d'urbanismes des Directions Départementales des Territoires sous le contrôle du préfet de département. La preuve d'information apparaît a priori insuffisante pour obtenir et fournir le permis de construire.

4.5.3 Clause de démantèlement (Pièce n° 11)

Le cahier des charges modificatif prévoit que les candidats relevant du « cas 2 » et du « cas 2 bis » devront ajouter une pièce supplémentaire à leur dossier de candidature (pièce n° 11), à savoir une copie du bail prévoyant une clause de remise en état du terrain en fin d'exploitation du projet ou, si la puissance du projet est supérieure à 10 MWc, une garantie financière de démantèlement.

Tout d'abord, la CRE rappelle que le cahier des charges en vigueur prévoit déjà une obligation de démantèlement au paragraphe 6.7 du cahier des charges, « *Démantèlement* ». Le candidat dont l'offre a été retenue « *est tenu de récupérer les capteurs lors du démantèlement ou en cas de renouvellement des parties électrogènes de l'installation* » afin qu'ils puissent être recyclés. Cette disposition intervient en application des articles R. 543-172 et suivants du code de l'environnement.

La CRE note que le projet de cahier des charges modificatif prévoit, pour les installations des « cas 2 » et « 2 bis » de puissance inférieure à 10 MWc, une obligation de fournir une preuve d'engagement à la remise en état du terrain (transmission du bail devant contenir une clause spécifique à ce sujet), soit un engagement plus fort que le seul recyclage des panneaux. La CRE accueille favorablement le principe sous-jacent à cette nouvelle pièce justificative, à savoir de s'assurer de la remise en état des terrains agricoles ou naturels sur lesquelles ont été implantées des installations photovoltaïques afin d'assurer la réversibilité du projet. Pour renforcer l'efficacité de cette disposition, la CRE recommande de prévoir explicitement une obligation de remise en état du terrain pour les installations concernées des « cas 2 » et « 2 bis », par exemple en complétant le paragraphe 6.7 du cahier des charges. Le non-respect de cette obligation pourra alors faire l'objet de sanctions conformément au paragraphe 8.2 du cahier des charges.

S'agissant de la garantie financière de démantèlement prévue pour les installations des « cas 2 » et « 2 bis » de puissance installée supérieure à 10 MWc :

- la rédaction actuelle du projet de cahier des charges modificatif ne prévoit pas que cette garantie couvre une véritable remise en état du terrain ;
- l'obligation de constitution de cette garantie sur l'intégralité de la durée de vie de l'installation est susceptible d'entraîner des surcoûts non négligeables pour les installations de plus de 10 MWc ;
- le contrôle de la validité de cette garantie sur des durées aussi longues devrait être particulièrement complexe¹³ pour l'Etat. En particulier, la CRE relève que le cahier des charges prévoit que la garantie financière de démantèlement doit être valide jusqu'à la réception par le préfet d'une preuve de démantèlement du projet, qui pourra intervenir plusieurs années après la fin de contrat de rémunération (20 ans) selon la durée d'exploitation de l'installation. La CRE s'interroge donc sur le processus de contrôle de renouvellement de ces garanties financières jusqu'à la fin de l'exploitation de l'installation.

¹³ Le projet de cahier des charges modificatif dont a été saisie la CRE ne contenait pas de modèle de garantie financière de démantèlement.

La CRE recommande donc :

- de supprimer l'obligation de constitution d'une garantie financière de démantèlement pour les installations de puissance installée supérieure à 10 MWc ;
- de remplacer cette obligation par une obligation explicite de remise en état du terrain en fin d'exploitation et de fourniture d'une copie du bail prévoyant explicitement cette remise en état, comme pour les installations de puissance installée inférieure à 10 MWc.

4.5.4 Engagements à respecter la vocation première des terrains (pièce n° 12)

La CRE s'interroge sur la fréquence à laquelle les porteurs de projets devront fournir le rapport réalisé par un tiers pour le suivi de la possibilité d'une production agricole. Le rythme trisannuel prévu paraît élevé pour des installations sans cultures agricoles. L'enjeu semble donc limité. La CRE recommande de diminuer la fréquence de ces rapports afin de limiter les surcoûts induits pour les producteurs.

4.6 Autres recommandations non spécifiques aux projets d'installations au sol sur terrains agricoles

4.6.1 Traitement des sursouscriptions

Selon la rédaction actuelle du projet de cahier des charges modificatif, le ministre chargé de l'énergie peut décider d'augmenter les puissances appelées pour chaque période « *au vu des résultats, et notamment de la compétitivité des offres déposées* ».

La CRE propose que, pour chaque période, le paragraphe suivant soit introduit à l'article 1.2.2 du cahier des charges, afin qu'une révision à la hausse de la puissance appelée puisse se faire sur proposition de la CRE en cas de sursouscription d'une des périodes :

« Pour la X^e période, si le nombre de projets éligibles est supérieur à Y MW, le volume appelé pourra être augmenté jusqu'à Z MW. La CRE pourra proposer les offres complémentaires qu'elle propose de retenir, en considérant notamment la compétitivité des offres et l'impact de ces offres sur les charges de service public de l'énergie. »

4.6.2 Prix plafonds

Conformément à sa délibération du 3 février 2022 relative à l'instruction de la première période de l' « AO PPE2 PV Sol », la CRE recommande d'abaisser le prix plafond de l'appel d'offres à partir de la 3^e période. Il s'élève actuellement à 85 €/MWh alors que le prix moyen pondéré de la première période était, lui, de 58,84 €/MWh.

Par ailleurs, la CRE attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait qu'elle a pu observer, lors des dernières instructions d'appels d'offres, le dépôt récurrent de dossiers ayant théoriquement une chance très limitée d'être retenus, mais dont l'influence sur les résultats de l'appel d'offres est considérable. Ce type de comportement s'apparente à une tentative de manipulation des appels d'offres.

La CRE recommande donc de rendre les prix plafonds confidentiels pour tous les appels d'offres dits « PPE2 ».

4.6.3 Application de la règle de compétitivité

4.6.3.1 Articulation avec le volume réservé

Il apparaît indispensable de clarifier l'application de la règle de compétitivité au volume réservé, ainsi qu'au volume restant en cas de sous-souscription de la période de candidature.

La rédaction du paragraphe 2.10 du cahier des charges pourrait alors être précisée de la sorte :

« Cette règle est appliquée :

- *Au volume réservé s'il est sous-souscrit, y compris dans le cas où la Puissance totale appelée est atteinte.
Dans ce cas :*
 - *Les offres du volume réservé éliminées au titre du présent paragraphe sont considérées comme des offres conformes pouvant être classées au titre du volume restant.*
 - *Le volume restant est augmenté afin d'atteindre la Puissance totale appelée pour la période.*
- *Au volume restant s'il est sous-souscrit, la puissance appelée étant dans ce cas considérée égale dans le sens où le volume d'offres conformes non sélectionnées au sein du volume réservé est inférieur à la différence entre la puissance appelée totale pour la période et la puissance appelée pour le volume réservé. »*

4.6.3.2 Cas d'une égalité de notes

La règle de compétitivité prévoit l'élimination des dossiers les moins bien classés lorsque le volume total d'offres conformes est inférieur au volume appelé. L'application de cette règle dans la rédaction actuelle du projet de cahier des charges pourrait conduire, dans certaines configurations, à éliminer deux ou plusieurs projets *ex-aequo* afin d'atteindre le taux d'élimination de projets conformes défini par cette règle.

Il est nécessaire d'introduire un critère supplémentaire permettant de distinguer les projets *ex-aequo* les moins bien classés, afin d'éviter d'éliminer plus de dossiers que nécessaire. Il serait approprié, par exemple, de prévoir également un critère basé sur la production annuelle prévisionnelle des installations, doublé le cas échéant d'un critère basé sur la date de remise des plis concernés.

La CRE recommande d'ajouter la formulation suivante au paragraphe 2.10 du cahier des charges : « Lorsque la dernière offre conforme éliminée – les dernières en cas de Candidats *ex-aequo* – par l'application de cette règle a une note égale à d'autres offres conformes, seule l'offre conforme avec la production annuelle prévisionnelle la moins élevée sera éliminée. Si ces offres conformes ont des notes et des productions annuelles prévisionnelles équivalentes, seule l'offre conforme déposée la plus tardivement sur la plateforme (date et heure du dépôt du pli) sera éliminée. »

4.6.4 Unité de mesure applicable à la puissance installée pour les installations solaires [MW/MWc]

Contrairement aux cahiers des charges des précédents appels d'offres dits « CRE4 », les nouveaux cahiers des charges des appels d'offres pour lesquels les installations photovoltaïques sont éligibles, dont « l'AO PV Sol », définissent des niveaux de puissances cibles en MW (conformément à la définition des objectifs de puissance installée dans le document de la PPE 2019-2028).

D'autres grandeurs sont toutefois définies en MWc dans ces cahiers des charges, comme les seuils d'éligibilité aux AO ainsi que la délimitation des volumes réservés. La CRE estime que cette distinction n'a pas lieu d'être.

Les données de puissance installée en MWc sont bien conformes aux pratiques commerciales et contractuelles de la filière. Les références à des données de puissance crête sont par ailleurs présentes dans plusieurs textes réglementaires, par exemple le dernier arrêté tarifaire solaire¹⁴. La CRE estime qu'il doit être procédé rapidement à une clarification des cahiers des charges portant sur des installations photovoltaïques. Afin de faciliter la compréhension des candidats et pour bien prendre en compte la valeur de référence de puissance installée que constitue la donnée en MWc, la CRE recommande de ne pas utiliser de données en MW dans les cahiers des charges.

4.6.5 Règle de distance entre les installations photovoltaïques

Le cahier des charges prévoit une limite de distance entre les installations photovoltaïques lauréates de la même période des appels d'offres concernés : l'objectif de cette règle est d'éviter un contournement des conditions d'admissibilité en matière de seuil de puissance installée, qui viserait à développer une ou plusieurs parties d'un même site de production dans le cadre du volume réservé alors que le site de production dans son ensemble n'y est pas éligible.

La CRE recommande d'étendre cette vérification aux installations lauréates de précédentes périodes d'appels d'offres, pour lesquelles les lauréats ont été désignés dans un délai d'au moins deux ans avant la date limite de dépôt des offres de la période de candidature, afin d'éviter un fractionnement des parcs sur plusieurs périodes rapprochées.

4.6.6 Garantie financière d'exécution

Il conviendrait de préciser la rédaction du premier alinéa du paragraphe 5.1 du cahier des charges de la façon suivante :

« La garantie doit avoir une durée couvrant le projet à partir de 3 mois suivant la date limite de dépôt des offres pour la période concernée ou **à partir** de la date de désignation des lauréats et jusqu'à 6 mois après la date d'achèvement de l'installation (date de fourniture de l'attestation de conformité selon les dispositions du chapitre 6) ou prévoir d'être renouvelée ~~régulièrement~~ **automatiquement** afin d'assurer une telle couverture temporelle. ~~Si le porteur de projet fait le choix d'une garantie renouvelée régulièrement, chaque renouvellement doit survenir au plus tard un mois avant l'échéance de la garantie en cours. Si le renouvellement n'a pas eu lieu à temps, l'Etat peut prélever la garantie en cours.~~ »

La rédaction actuelle pose en effet la question du suivi qui sera fait des renouvellements de garantie prévus et qui seraient à la main du producteur.

¹⁴ Arrêté du 6 octobre 2021 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en métropole continentale.

AVIS DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 9 avril 2022 par le ministre chargé de l'énergie d'un projet de cahier des charges modificatif 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 ». Celui-ci vise en particulier à étendre globalement l'éligibilité des installations photovoltaïques au sol situées sur des terrains agricoles.

Compte tenu des objectifs français ambitieux de développement des énergies renouvelables inscrits dans la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 et de la nécessité de rendre disponible du foncier pour atteindre ces objectifs, la CRE accueille favorablement cet élargissement du périmètre de l'appel d'offres. Cependant, l'ouverture aux installations sur terrains agricoles de la possibilité de candidater aux appels d'offres « classiques » (i.e. non dédiés spécifiquement à des technologies innovantes) ne doit pas aller de pair avec l'imposition de contraintes excessives aux porteurs de projet.

La CRE regrette la complexification croissante et non justifiée du cahier des charges de l'appel d'offres « AO PPE2 PV Sol ». Elle émet néanmoins, en regard de l'enjeu d'accélération du déploiement de nouvelles capacités photovoltaïques en France, un avis favorable au projet de modification du cahier des charges sous réserve des modifications suivantes :

- supprimer la limite en volume pour les projets du « cas 2bis » ou *a minima* augmenter ce volume maximal lorsque l'appel d'offres est sous-souscrit, mais que le volume de dossiers conformes déposés du « cas 2bis » est supérieur à 250 MW ;
- supprimer l'obligation pour les installations des « cas 2 » et « 2 bis » de plus de 10 MWc de fournir une garantie financière de démantèlement, mais définir une obligation générale de démantèlement pour l'ensemble de ces installations.

Par ailleurs, la CRE recommande :

- de préciser que le projet de cahier des charges modificatif sera applicable à partir de la 3^e période de candidature de l'appel d'offres ;
- d'augmenter le délai d'instruction par la CRE à au moins six semaines, durée nécessaire pour vérifier la présence et la conformité des nouvelles pièces à fournir ;
- de diminuer la fréquence de fourniture d'un rapport de suivi agricole par les porteurs de projet du « cas 2 bis ».

Enfin, la CRE recommande d'apporter un certain nombre d'améliorations techniques au cahier des charges, détaillées au paragraphe 4.6 de la présente délibération.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition écologique, au ministre de l'économie, des finances et de la relance ainsi qu'au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Délibéré à Paris, le 21 avril 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO