

DELIBERATION N° 2022-92

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 mars 2022 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature de la deuxième 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 agricoles, hangars et ombrières de puissance supérieure à 500 kWc »

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

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 sur bâtiments, serres agricoles, hangars et ombrières de puissance supérieure à 500 kWc » (dit également « AO PPE2 PV sur Bâtiments »), par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 30 juillet 2021¹. La CRE a rendu un avis sur le cahier des charges de cet appel d'offres ainsi que sur celui des six autres appels d'offres dits « PPE2 » le 17 juin 2021².

Les conditions de participation et le détail des pièces à fournir ont été définis dans le cahier des charges, arrêté par la ministre de la transition écologique et modifié dans sa dernière version³ publiée sur le site de la CRE le 28 janvier 2022.

Cet appel d'offres comprend une seule famille, un volume de 50 mégawatts (MW) étant toutefois réservé en priorité aux projets de moins de 1 MWc distants de plus de 250 mètres de tout autre projet proposé à la même période de candidature. La deuxième période de candidature s'est clôturée le 22 février 2022. La puissance appelée est de 400 MWc.

¹ Avis n° 2021/S 146-385911 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.

³ Avis n° 2022/S 020-047803, publié au JOUE le 28 janvier 2022.

SOMMAIRE

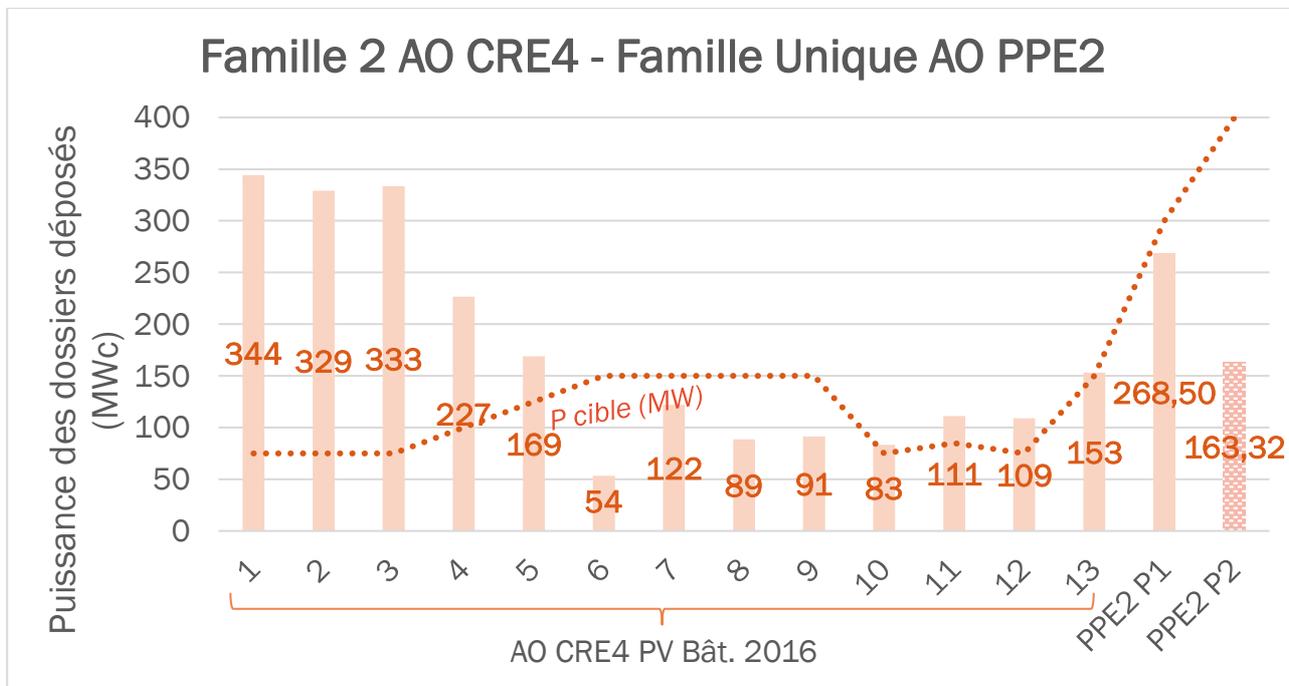
1. ANALYSE DES RESULTATS.....	3
1.1 SUR LA PUISSANCE CUMULEE DES DOSSIERS	3
1.2 SUR LE PRIX MOYEN PONDERE	3
1.3 SUR L'ESTIMATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC	4
DECISION DE LA CRE	6

1. ANALYSE DES RESULTATS

1.1 Sur la puissance cumulée des dossiers

La puissance cumulée des 46 dossiers déposés s'élève à 163,32 MWc, ce qui représente 40,83 % des 400 MWc appelés. La puissance cumulée des 41 dossiers conformes s'élève à 125,76 MWc, ce qui représente 31,44 % des 400 MWc appelés.

Le graphique ci-après présente une comparaison entre la puissance cumulée des offres déposées pour les deux premières périodes du présent appel d'offres et la puissance cumulée des offres déposées pour la famille 2 lors des précédentes périodes de l'appel d'offres portant sur des installations de grandes puissances comparables⁴.



Évolution de la puissance déposée à chaque période et comparaison avec la puissance appelée

Le volume total des dossiers conformes (156,99 MWc) est nettement inférieur à la puissance appelée (400 MWc). La sous-souscription est constatée à la fois sur le volume réservé (5,47 MWc de dossiers conformes pour 50 MWc appelés), où elle est particulièrement importante, et sur le volume restant : la CRE a par conséquent appliqué à ces deux volumes la règle de compétitivité prévue au paragraphe 2.9 du cahier des charges en vigueur. La puissance cumulée des offres que la CRE propose de retenir s'élève finalement à 125,76 MWc, dont 5,47 MWc pour le volume réservé.

Le constat de forte sous-souscription fait lors de la 1^{ère} période du présent appel d'offres se confirme donc et même s'aggrave (baisse de 39% du volume de dossiers déposés entre les deux périodes). Le calendrier ambitieux envisagé pour le présent appel d'offres (trois périodes par an avec entre 300 et 400 MW appelés par période) apparaît en décalage avec les faibles niveaux de demande observés dans les deux premières périodes.

1.2 Sur le prix moyen pondéré

Le prix moyen pondéré de l'ensemble des dossiers que la CRE propose de retenir, volume réservé inclus, s'élève à 85,27 €/MWh. Le prix moyen pondéré des dossiers que la CRE propose de retenir pour le volume réservé s'élève, lui, à 89,40 €/MWh.

Conformément au paragraphe 2.9 du cahier des charges de l'appel d'offres, la CRE a appliqué la règle de compétitivité des offres au volume réservé et au volume restant. Cette règle permet, en cas de défaut de concurrence, d'éliminer un certain pourcentage des offres les moins bien notées, selon l'ampleur de la sous-souscription. Cette règle a permis de diminuer le prix moyen pondéré de l'ensemble des dossiers conformes que la CRE propose de retenir pour cette seconde période de 2,13 €/MWh.

⁴ Famille 2 (avec exclusion des ombrières de parking) 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, lancé par le ministre chargé de l'énergie par l'avis n° 2016/S 174-312851 publié au JOUE le 9 septembre 2016.»



Toutefois, la CRE a observé un comportement qui s'apparente à une manipulation de l'appel d'offres et de la clause de compétitivité. Un acteur, par ailleurs lauréat de plusieurs autres projets, a fait une offre pour un projet de grande taille juste en-dessous du prix plafond public (95,99 €/MWh pour un plafond de 96 €/MWh). Ce comportement de dépôt d'un dossier "sacrificiel" garanti à cet acteur que ses autres projets seront retenus, ce qui lui permet de faire des offres à des prix plus élevés et en tout état de cause proches du prix plafond.

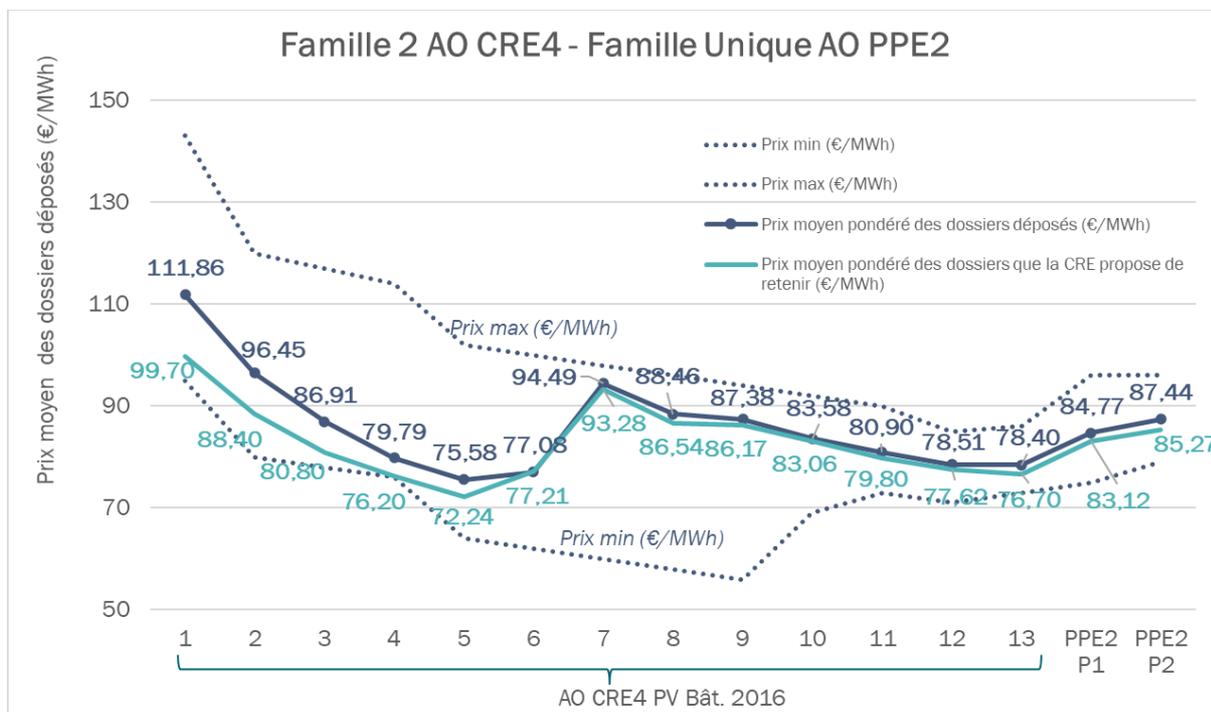
Un comportement similaire avait déjà été observé lors de la 1^{ère} période de l'appel d'offres éolien terrestre.

De tels comportements, qui n'avaient pas été observés lors des appels d'offres précédents, sont inacceptables. Pour y mettre fin, la CRE :

- demande aux syndicats professionnels concernés (SER, Enerplan, FEE) d'agir auprès de leurs membres pour qu'il soit mis fin sans délai à ces pratiques ;
- recommande au gouvernement de diminuer les prix plafonds des appels d'offres, sans que les nouveaux prix plafonds soient rendus publics.

Pour cette période, le prix moyen pondéré des offres retenues est en hausse de 2,59 % par rapport au prix moyen pondéré relatif à la première période de l'appel d'offres (il était déjà en hausse de 8,37% entre la première période du présent appel d'offres et la dernière période du précédent appel d'offres portant sur des installations comparables s'agissant de la famille 2). Il est par ailleurs supérieur de 18,04 % par rapport au prix le plus bas observé dans le cadre du précédent appel d'offres (5^e période).

Par ailleurs, il convient de noter que le contenu local français des projets (hors phase de développement, phase d'installation et mise en service et dépenses liées aux structures) demeure à un niveau particulièrement faible (inférieur à 15%).



Évolution des prix⁵ des dossiers déposés et des dossiers que la CRE propose de retenir

1.3 Sur l'estimation des charges de service public

Sur le fondement des hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse annexé à la présente délibération, le tableau ci-dessous donne l'estimation des charges de service public générées par ces projets sur les vingt années du contrat de complément de rémunération (avec une hypothèse de mise en service de l'ensemble des projets au 1^{er} janvier 2024), conformément aux trois scénarii d'évolution du prix de l'électricité décrits dans le rapport de synthèse.

⁵ Les prix présentés ci-dessus sont, s'agissant de l'AO CRE4, des prix moyens pondérés majorés, tenant compte des bonus sur l'investissement participatif (+3 €/MWh) ou le financement participatif (+1 €/MWh) demandés par certains candidats. Les prix « min » et « max » correspondent aux prix extrêmes des dossiers déposés par les candidats



Charges de service public (en M€ courants)	Scénario sous-jacent à l'impact de la PPE avec un prix de l'élec- tricité à 42 €/MWh en 2028	Scénario sous-jacent à l'impact de la PPE avec un prix de l'élec- tricité à 56 €/MWh en 2028	Scénario tendanciel ⁶
20 ans des contrats	139	97	28

⁶ Le scénario dit « tendanciel » est un scénario se basant sur les prix de marché tels qu'observés actuellement :

- Pour l'année 2024, il se base sur le prix moyen calendaire base 2024 observé sur la période du 2 mars au 15 mars 2022 (à savoir 122,21 €/MWh).
- Pour les années 2025 et suivantes, il se base sur le prix moyen calendaire base 2025 également observé sur la période du 2 mars au 15 mars 2022 (à savoir 102,36 €/MWh).
- Ces prix de marché prennent en compte un profilage de la filière photovoltaïque selon les mêmes hypothèses de pondération que celles utilisées dans les scénarii sous-jacents à la PPE 2019-2028.

DECISION DE LA CRE

La deuxième période de candidature à l'appel d'offres PPE2 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 comprise supérieure à 500 kWc » s'est clôturée le 22 février 2022.

La puissance cumulée des offres conformes déposées est très nettement inférieure au volume cible défini par le cahier des charges, avec une sous-souscription encore plus forte que pour la première période du présent appel d'offres. Ce constat est encore plus vrai pour le volume réservé (7,13 MWh déposés pour 50 MWh appelés). Le prix moyen pondéré des dossiers que la CRE propose de retenir est supérieur à celui de la première période du présent appel d'offres (+2,15 €/MWh) et à celui de la dernière période du précédent appel d'offres (+ 8,57 €/MWh).

Par ailleurs, le prix moyen pondéré par la puissance des dossiers déposés appartenant au volume réservé est supérieur de seulement 4,84 % par rapport au prix moyen pondéré par la puissance de l'intégralité des dossiers déposés, ce qui représente un faible écart. En outre, certains dossiers d'une puissance installée supérieure à 1 MWh ont été sélectionnés dans le cadre du présent appel d'offres alors qu'ils présentent des niveaux de prix supérieurs à certains dossiers du volume réservé.

Ces constats renforcent la recommandation donnée à l'occasion de l'instruction de la première période : le dispositif de volume réservé est clairement inefficace pour le présent appel d'offres, étant donné que celui-ci est très largement sous-souscrit et que les niveaux de prix proposés au sein de ce volume sont proches de ceux des autres dossiers. Il doit donc être supprimé pour les prochaines périodes de cet appel d'offres.

Enfin, la CRE recommande d'abaisser le prix plafond de l'appel d'offres dès sa troisième période (actuellement fixé à 96 €/MWh) et de le rendre confidentiel afin de prévenir tout comportement stratégique. A ce sujet, la CRE attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait qu'elle a pu observer lors de ses dernières instructions d'appels d'offres (solaire et éolien) le dépôt récurrent de dossiers ayant théoriquement une chance limitée d'être retenus mais dont l'influence sur les résultats de l'appel d'offres est considérable. Afin d'éviter les comportements qui s'apparentent à une manipulation de l'appel d'offres et de la clause de compétitivité, la CRE recommande de rendre les prix plafonds confidentiels pour tous les appels d'offres futurs.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la seconde période de candidature, ci-annexé.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition écologique ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la relance. Des versions non confidentielles du rapport et de la délibération seront publiées sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 24 mars 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le Président,

Jean-François CARENCO