

DÉLIBÉRATION N°2026-164

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 juillet 2026 portant avis sur un 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 et situées en zones non interconnectées

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Victor ALONSO, Anthony CELLIER, Nadia FAURE et Didier REBISCHUNG, commissaires.

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, et par un avis publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 22 septembre 2023¹, le ministre chargé de l'énergie a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire et situées dans les zones non interconnectées (ci-après « AO PV ZNI »).

L'appel d'offres porte sur les installations photovoltaïques situées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane (Guyane littorale interconnectée), en Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Il prévoit deux familles de candidature :

- famille 1 : installations sur bâtiments, ombrières, ombrières agrivoltaïques et serres agrivoltaïques² de puissance strictement supérieure à 500 kWc ;
- famille 2 : installations au sol de puissance strictement supérieure à 500 kWc et :
 - inférieure ou égale à 12 MWc pour les projets sur terrains correspondant aux cas 1 (zones urbanisées) et 2 (zones naturelles) décrits au paragraphe 2.5 du projet de cahiers des charges ;
 - inférieure ou égale à 12 MWc pour les projets sur terrains correspondant au cas 2 bis (zones agricoles) du paragraphe 2.5 du projet de cahier des charges en Guadeloupe, en Guyane, à Mayotte³ et à La Réunion uniquement ;
 - sans limite supérieure de puissance pour les projets sur terrains correspondant en totalité au cas 3 (zones à moindre enjeu foncier) du paragraphe 2.5 du projet de cahier des charges.

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 par un courriel reçu le 26 juin 2026 d'un projet de cahier des charges modificatif, applicable à partir de la 5^e période de l'appel d'offres, dont la période de dépôt des offres est prévue du 27 octobre 2026 au 7 novembre 2026, pour un volume appelé de 60,6 MWc concernant la famille 1 de candidature et de 88 MWc concernant la famille 2 de candidature.

Les principales évolutions prévues dans ce projet de cahier des charges portent sur :

- les volumes appelés par territoire et par famille de candidature ;

¹ Avis n°2023/S 183-570186 publié au JOUE le 22 septembre 2023

² Au sens du paragraphe 1.4 du projet de cahier des charges.

³ Ajout des terrains du « cas 2 bis » (zones agricoles) de ce territoire dans le projet de cahier des charges.

- les conditions économiques du soutien.

Le projet de cahier des charges comporte également des évolutions précédemment recommandées par la CRE (notamment l'éligibilité des installations en autoconsommation, peu importe la part d'énergie autoconsommée, ainsi que l'évolution de la méthodologie pour le calcul des évaluations carbone simplifiées) et des évolutions d'ordre technique, sur lesquelles la présente délibération ne revient pas.

1 Volumes appelés

Le projet de cahier des charges prévoit une unique période de candidature pour l'année 2026 - la 5^e de cet appel d'offres - alors que le rythme observé depuis le lancement de l'AO PV ZNI en 2023 était de deux périodes par an (deux instructions en 2024 et deux instructions en 2025). Cette réduction du rythme en 2026 s'accompagne d'une hausse du volume appelé pour la 5^e période par rapport aux périodes précédentes, tout en s'inscrivant dans une baisse globale des objectifs annuels de développement via cet appel d'offres pour les territoires hors Corse.

En effet, alors qu'ils étaient constants dans le cadre des quatre premières périodes de l'appel d'offres, les volumes appelés n'augmentent que d'un tiers sur l'ensemble des territoires hors Corse pour cette 5^e période au lieu de doubler. S'agissant de la Corse, le volume appelé double, conduisant à un maintien de l'objectif annuel sur ce territoire.

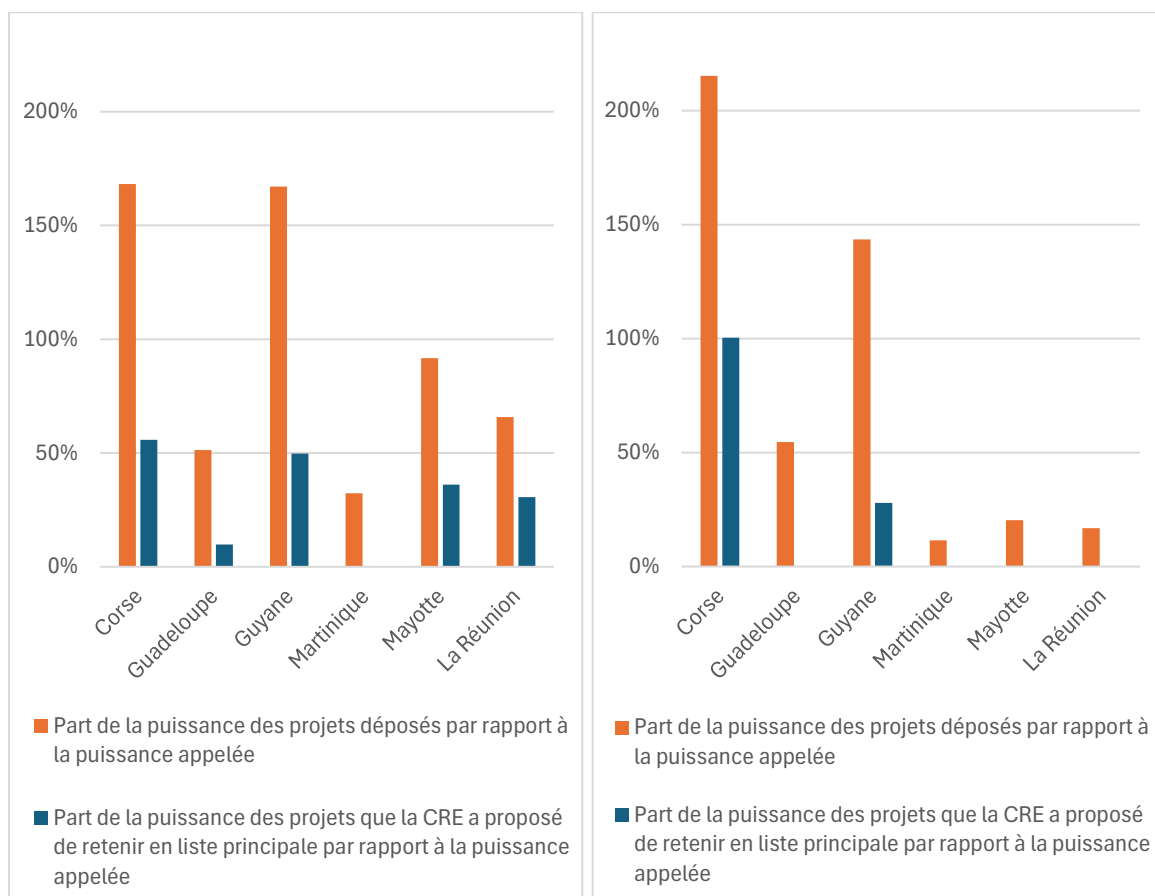
Tableau 1 : Comparaison de la puissance appelée par territoire à la 5^e période de l'appel d'offres par rapport aux quatre premières périodes

Territoire	Puissance appelée par période pour les quatre premières périodes de l'AO (MWc)	Puissance appelée à la 5 ^e période dans le projet de cahier des charges (MWc)	Augmentation du volume appelé à la 5 ^e période par rapport aux quatre premières périodes (*)
Corse	25,0	50,0	+ 100 %
Guadeloupe	14,0	18,7	+ 34 %
Guyane	7,5	10,0	+ 33 %
Martinique	14,0	18,7	+ 33 %
Mayotte	6,5	8,7	+ 33 %
La Réunion	32,0	42,7	+ 33 %
Total	99,0	148,6	+ 50 %

(*) Les augmentations de puissance appelées sur les différents territoires sont homogènes entre les familles 1 (installations sur bâtiments, ombrières, ombrières ou serre agrivoltaïques) et 2 (installations au sol).

Pour rappel, l'AO PV ZNI a fait l'objet d'une sous-souscription importante sur une majorité des territoires (hors Corse) lors des quatre premières périodes de l'appel d'offres, tel que représenté sur la figure ci-dessous.

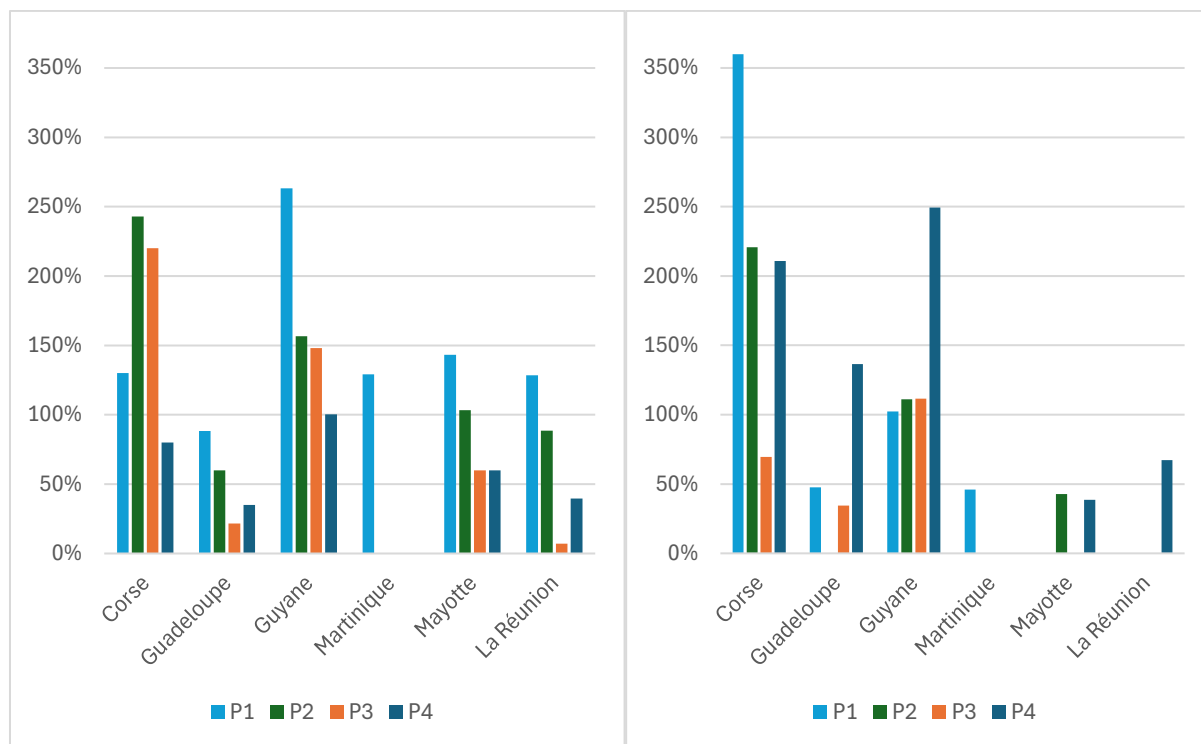
Figure 1 : Part de la puissance cumulée des projets déposés et part de la puissance cumulée des projets que la CRE a proposé de retenir en liste principale par rapport à la puissance appelée, lors des quatre premières périodes de l'appel d'offres, pour la famille 1 (à gauche) et la famille 2 à droite



NB : dans le cadre des quatre premières périodes de candidatures, des candidatures supplémentaires ont été retenues par rapport à l'application stricte du cahier des charges, dans le cadre de listes complémentaires (10 dossiers supplémentaires pour un total de 27 dossiers retenus en liste principale).

La sous-souscription est causée, en premier lieu, par un nombre limité de dossiers déposés (en dehors de la Corse et, dans une moindre mesure, de la Guyane), mais également par une proportion parfois limitée de dossiers conformes parmi les dossiers déposés (notamment, mais pas uniquement, en raison du dépassement des prix plafonds de l'appel d'offres). De plus, le volume de dossiers déposés a eu globalement tendance à décroître au fil des périodes (cf. figure ci-dessous) pour la famille 1 (hors Corse).

Figure 2 : Part de la puissance cumulée des projets déposés par rapport à la puissance appelée, par période et par territoire, pour les familles de candidature 1 (à gauche) et 2 (à droite)



S'agissant de la famille 1 (installations sur bâtiments), la part des volumes que la CRE a proposé de retenir en liste principale dans le cadre des quatre premières périodes de l'appel d'offres ne dépasse la moitié de la puissance appelée qu'en Corse (56 %) et, à la limite, en Guyane (50 %). Aucun dossier de la famille 1 n'a par ailleurs été retenu en liste principale en Martinique.

S'agissant de la famille 2 (installations au sol), la Corse fait figure d'exception avec un bon niveau de souscription. Hormis la Guyane (28 % de la puissance appelée retenue en liste principale) aucun autre territoire ne présente de dossiers retenus en liste principale.

Parallèlement à ces constats, le guichet ouvert dit « S24 PV ZNI Bâtiment »⁴, autre dispositif de soutien au solaire photovoltaïque en ZNI réservé aux installations sur bâtiments ou ombrières d'une puissance comprise entre 0 et 500 kWc, connaît, au global, un fort dynamisme. Il serait possible de reporter une partie des objectifs annuels alloués à l'appel d'offres vers l'arrêté tarifaire, sans hausse importante du coût du soutien. Plus généralement, il convient de rappeler que, dans les ZNI, le développement de projets à des prix à hauteur de ceux proposés dans le cadre de l'arrêté tarifaire permettront *in fine* de réaliser des économies de charges de service public de l'énergie, car cette production d'origine photovoltaïque se substitue principalement à celle issue des centrales thermiques plus onéreuses.

La CRE accueille favorablement le lancement d'une 5^e période de l'AO PV ZNI en octobre 2026, un an après la tenue de la période précédente.

La CRE constate que les volumes appelés à la 5^e période de l'appel d'offres reflètent une baisse globale des objectifs annuels de développement sur l'ensemble des territoires à l'exception de la Corse. **La CRE accueille favorablement, à court terme, cette diminution des volumes annuels**

⁴Arrêté du 5 janvier 2024 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 dans les zones non interconnectées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans certaines îles du Ponant non interconnectées au réseau métropolitain continental et habitées à l'année.

appelés pour les territoires hors Corse, si cela peut permettre en parallèle que les objectifs de l'arrêté tarifaire S24 PV ZNI Bâtiment soient rehaussés en cohérence, le guichet ouvert connaissant un dynamisme bien plus satisfaisant actuellement.

En effet, le dispositif d'appel d'offres n'a pas permis une souscription suffisante sur les quatre premières périodes, mais le guichet ouvert S24 est dynamique, avec une souscription supérieure aux objectifs qui lui sont alloués. L'articulation des deux dispositifs doit être rationalisée, afin de répondre aux objectifs de transition énergétique fixés pour l'ensemble de la filière photovoltaïque. Le développement de projets de fortes puissances restant indispensable, il est en parallèle nécessaire de poursuivre les travaux permettant la levée des freins à la souscription. La CRE rappelle sa participation active à ces travaux, relativement notamment à l'augmentation des capacités du réseau.

La CRE rappelle⁵ par ailleurs qu'elle serait favorable à ce que l'option d'une intégration des petites installations au sol au sein du périmètre du guichet ouvert S24 soit concertée.

S'agissant de la Corse, la CRE accueille favorablement le maintien des objectifs annuels de développement alloués à l'appel d'offres, territoire sur lequel le taux de souscription est globalement satisfaisant, notamment pour la famille 2 (installations au sol).

La CRE estime que les évolutions prévues à compter de la 5^e période, l'intégration des projets relevant du « cas 2 bis » à Mayotte (zones agricoles) et la suppression des contraintes de volumes pouvant être désignés lauréats pour les projets relevant du « cas 2 bis »⁶ (ces deux dernières mesures sont décrites en partie 3.1), sont de nature à favoriser le volume d'offres pouvant être désignées lauréates. À l'issue de l'instruction de cette 5^e période, la CRE poursuivra ses travaux d'analyse du développement des installations sur les différents territoires, afin d'évaluer les effets des évolutions mises en œuvre.

Enfin, la CRE rappelle qu'il est indispensable de disposer d'objectifs de développement pour la filière photovoltaïque sur une échéance temporelle plus longue, en cohérence avec les travaux relatifs aux PPE de chaque territoire, afin d'adapter de façon plus pérenne les cibles de volumes au sein des différents dispositifs de soutien (arrêté tarifaire et appel d'offres).

2 Prix plafond

[SDA]

3 Autres recommandations de la CRE

3.1 Projets au sol dont le terrain d'implantation relève du « cas 2 bis »

Le projet de cahier des charges prévoit de supprimer le plafond, limitant à 50 % du volume appelé pour la famille 2, le volume de projets dont le terrain d'implantation relève du « cas 2 bis » (zones agricoles) qu'il est possible de retenir en tant que lauréats.

De plus, les projets relevant du « cas 2bis » à Mayotte sont désormais éligibles à l'appel d'offres (famille 2 de candidature).

La CRE accueille favorablement la suppression du plafond limitant le volume de projets relevant du « cas 2bis » pouvant être retenus en tant que lauréats, et l'ajout des projets relevant du « cas 2bis » à Mayotte, qui pourraient participer à augmenter le gisement de projets éligibles à l'appel d'offres et contribuer à une baisse du prix moyen des projets retenus, les projets en « cas 2bis » étant en moyenne moins cher dans les appels d'offres en France hexagonale.

⁵ Délibération de la CRE n°2025-258 du 4 décembre 2024 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la quatrième 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 et situées dans les zones non interconnectées.

⁶ Cette mesure de plafonnement supplémentaire n'a néanmoins pas eu d'impact sur les projets retenus dans le cadre de la 4^e période de l'AO PV ZNI, seule période pour laquelle elle a été appliquée.

3.2 Conditions d'éligibilité

Le projet de cahier des charges prévoit de supprimer la nécessité de présenter un avis favorable de la CDPENAF pour candidater à l'appel d'offres pour les projets concernés (terrains d'implantation de type « cas 1 » et « cas 2bis »).

Par ailleurs, le projet de cahier des charges prévoit une simplification des contraintes d'implantation qui s'appliquent sur les projets dont le terrain d'implantation relève des cas 2 ou cas 2 bis, en supprimant les contraintes liées à l'implantation en zones humides.

La CRE prend acte de ces modifications, qui vont dans le sens d'une simplification de l'appel d'offres.

3.3 Recommandations d'ordre technique ou déjà formulées par la CRE dans de précédentes délibérations

Enfin, la CRE émet plusieurs recommandations d'ordre technique, pour certaines déjà exprimées dans de précédentes délibérations :

- ajuster la définition de bâtiment, afin d'y inclure également les stabulations pour bétail, qui (i) ne rentrent pas explicitement dans la définition actuelle, mais constituent une structure haute assimilable à un bâtiment et (ii) peuvent constituer un gisement d'installations. Un tel ajustement de définition avait déjà été introduit dans le cahier des charges de la 1^{ère} période de l'appel d'offres dit « Simplifié » ou « Petit PV »⁷ en France hexagonale ;
- harmoniser la définition de « serre agrivoltaïque » avec le cahier des charges de l'appel d'offres dit AO PPE2 PV Bâtiment⁸, en ajoutant un critère de hauteur similaire à celui utilisé pour les ombrières agrivoltaïques ;
- s'agissant des projets de la famille 2 relevant du nouveau « cas 4⁹ » (catégorisation des terrains d'implantation), préciser les conditions d'éligibilité en matière de puissance installée comme pour les autres cas (article 1.2.1 du cahier des charges) ;
- harmoniser les règles de départage des dossiers dont la note est égale, en cas d'atteinte de la puissance appelée (cas de sursouscription) ou dans le cadre de la règle de compétitivité (cas de sous-souscription) entre les différents cahiers des charges d'appels d'offres en France hexagonale et dans les ZNI ;
- modifier le cahier des charges afin de rendre inéligibles, pour les périodes à venir, les projets désignés lauréats à une précédente période du présent appel d'offres ou de l'appel d'offres précédent dit « 2019 PV ZNI », y compris en cas d'abandon de leur qualité de lauréat.

⁷ 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 ou ombrières ou au sol de puissance supérieure à 100 kWc et inférieure à 500 kWc »

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 agrivoltaïques, ombrières et Ombrières agrivoltaïques de puissance supérieure à 500 kWc »

⁹ Installations photovoltaïques dites « post- loi APER » (LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables) qui ne sont pas des installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie ni des installations sur des terrains à moindre enjeu foncier.

Avis de la CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par un courriel reçu le 26 juin 2026 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 et situées en zones non-interconnectées (AO PV ZNI).

Les principales évolutions prévues dans ce projet de cahier des charges portent sur :

- les volumes appelés par territoire et par famille de candidature ;
- les conditions économiques du soutien.

Le projet de cahier des charges comporte également des évolutions précédemment recommandées par la CRE (notamment l'éligibilité des installations en autoconsommation, peu importe la part d'énergie autoconsommée, ainsi que l'évolution de la méthodologie pour le calcul des évaluations carbone simplifiées) et des évolutions d'ordre technique, sur lesquelles la présente délibération ne revient pas.

La CRE accueille favorablement le lancement d'une 5^e période pour l'AO PV ZNI, un an après la tenue de la dernière période.

La CRE rappelle que le développement du photovoltaïque en ZNI permet de réaliser des économies de charges de service public de l'énergie, car sa production se substitue principalement à celle issue des centrales thermiques, plus onéreuses. Le dispositif d'appel d'offres n'a pas permis une souscription suffisante sur les quatre premières périodes, mais le guichet ouvert dit « S24 PV ZNI Bâtiment » est dynamique, avec une souscription supérieure aux objectifs qui lui sont alloués. En conséquence, en sus des recommandations formulées par la suite, la CRE estime que l'articulation des deux dispositifs doit être rationalisée, afin de répondre aux objectifs de transition énergétique fixés pour l'ensemble de la filière photovoltaïque. Le développement de projets de fortes puissances restant indispensable, il est en parallèle nécessaire de poursuivre les travaux permettant la levée des freins à la souscription. La CRE note que les travaux nécessaires à l'augmentation des capacités de raccordement (révision des S2REnR, amélioration de la gestion de la file d'attente, mise en place d'offres de raccordement alternatives) ont été lancés dans tous les territoires. Les problématiques foncières appellent des travaux complémentaires permettant l'identification des parcelles propices, en croisant les données de potentiel solaire et les différents schémas d'aménagement. La CRE rappelle sa participation active à ces travaux, relativement notamment à l'augmentation des capacités du réseau.

La CRE accueille ainsi favorablement à court terme la diminution des objectifs annuels de développement via l'appel d'offres (hors Corse), répondant à la très faible souscription constatée lors des périodes déjà instruites, si cela peut permettre en parallèle que les cibles de volumes de l'arrêté tarifaire S24 soient rehaussées en cohérence. La CRE rappelle par ailleurs qu'elle serait favorable à ce que l'option d'une intégration des petites installations au sol au sein du périmètre du guichet ouvert soit concertée.

S'agissant de la Corse, la CRE estime que le maintien des objectifs annuels alloués à l'appel d'offres est pertinent, dans la mesure où, contrairement aux autres territoires, le taux de souscription à l'appel d'offres est globalement satisfaisant.

Plus généralement, la CRE rappelle qu'il est indispensable de disposer d'objectifs de développement pour la filière photovoltaïque sur une échéance temporelle plus longue, en cohérence avec les travaux sur les PPE de chaque territoire, afin d'adapter de façon plus pérenne les cibles de volumes au sein des différents dispositifs de soutien (arrêté tarifaire et appel d'offres).

S'agissant des prix plafonds, [SDA].

La CRE recommande plus généralement d'assurer une bonne articulation entre les niveaux des prix plafonds à la famille 1 de candidatures et les tarifs applicables à la plus haute tranche de puissance de l'arrêté tarifaire S24 dans le cadre du lancement de nouvelles périodes d'appels d'offres.

S'agissant des autres évolutions prévues par le cahier des charges, la CRE :

- accueille favorablement la suppression du plafond limitant le volume de projets relevant du « cas 2bis » (zones agricoles) pouvant être retenus en tant que lauréats, et l'ajout des projets relevant du « cas 2bis » à Mayotte ;

- prend acte de l'assouplissement des conditions de participation à l'AO PV ZNI, s'agissant de l'éligibilité des zones humides et de la présentation d'un avis favorable de la CDPENAF, qui va dans le sens d'une simplification de l'appel d'offres.

La CRE émet également un ensemble de recommandations techniques pour certaines déjà formulées dans de précédentes délibérations.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise aux ministres chargés de l'énergie et de l'Outre-mer.

Délibéré à Paris, le 23 juillet 2026.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON