



DELIBERATION N° 2018-169

19 juillet 2018

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 juillet 2018 relative à l'instruction des dossiers de candidature à la troisième 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 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 d'énergies renouvelables en autoconsommation et situées en métropole continentale, par un avis¹ publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 17 mars 2017 et rectifié le 4 août 2017².

Un deuxième cahier des charges rectificatif a été publié le 13 décembre 2017³. Un troisième cahier des charges rectificatif a été publié le 24 avril 2018⁴.

La troisième période de candidature s'est clôturée le 22 mai 2018.

1. RESULTATS DE L'INSTRUCTION

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

La puissance cumulée des cinquante-neuf (59) dossiers déposés pour cette deuxième période de candidature est de 24,12 MW. À l'instar de la période précédente, ces volumes sont nettement inférieurs à la puissance recherchée, qui est de 50 MW. Quarante-huit (48) dossiers représentant 19,05 MW⁵ respectent les critères d'admissibilité et ne présentent aucun motif d'élimination. La prime moyenne pondérée majorée⁶ correspondant à ces dossiers est de 31,7 €/MWh, en baisse de 36 % par rapport à la période précédente mais toujours très largement supérieure à celle de la première période (17,7 €/MWh) pour laquelle la puissance avait été totalement souscrite.

¹ Avis n° 2017/S 054-100223

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

³ Avis rectificatifs n° 2017/S 230-480402 publié au JOUE le 30/11/2017 et n° 2017/S 239-497009 publié au JOUE le 13/12/2017

⁴ Avis rectificatif n° 2018/S 079-177730 publié au JOUE le 24/04/2018

⁵ Les 11 autres dossiers sont éliminés pour non-respect des prescriptions du cahier des charges. Les motifs d'élimination sont détaillés dans le rapport de synthèse de l'instruction.

⁶ 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 ainsi que pour l'appel d'offres précédent, elle a été portée à 5 €/MWh à partir de la deuxième période.

Une analyse de rentabilité fondée sur les hypothèses explicitées dans la délibération de la CRE du 22 mars 2018⁷ montre que la moitié des dossiers conformes de la présente période présentent des niveaux de rentabilités supérieurs au niveau de référence de 4,5 %.

TRI projet moyen 20 ans avant impôts	AO 2016		AO 2017		
	1eP	2eP	1eP	2eP	3eP
797 dossiers candidats	7,7%	5,2%	4,4%	5,7%	4,8%
358 dossiers retenus	6,3%	4,3%	4,1%	4,9%	4,9%

Rentabilités estimées pour les candidats aux différentes périodes des appels d’offres autoconsommation⁸

Dès lors que seule 38 % de la puissance cible est atteinte, ce qui ne permet pas de garantir l’exercice d’une concurrence efficace et conduirait à retenir des offres présentant pour la moitié d’entre-elles des rentabilités excessives, la CRE recommande au ministre chargé de l’énergie que cette troisième période de candidature soit déclarée sans suite et qu’aucun dossier ne soit désigné lauréat.

Les rentabilités présentées ci-dessus, supérieures en moyenne au niveau de référence, reposent sur les coûts déclarés par les candidats dans leurs plans d’affaires qui apparaissent surestimées au regard des coûts constatés sur un échantillon plus grand d’installations similaires⁹. Sur la base des coûts de ce panel d’installations, la CRE estime qu’une prime de 25 €/MWh permet déjà d’assurer une rentabilité raisonnable.

En conséquence, si le ministre devait désigner des lauréats à l’issue de cette troisième période, la CRE suggère de ne retenir que les offres ayant proposé une prime inférieure ou égale à 25 €/MWh, en cohérence avec la recommandation qu’elle avait formulée à l’issue de la deuxième période¹⁰. Ceci conduit à désigner lauréats les douze premiers dossiers du classement établi dans le rapport de synthèse de l’instruction.

1.2 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 induites, d’une part, par l’ensemble des projets jugés conformes et, d’autre part, par l’ensemble des projets qu’elle propose de retenir. Elle a également évalué les moindres recettes fiscales en termes de TVA et de CSPE ainsi que les pertes de recettes sur le TURPE.

Echantillon	Charges de SPE		Moindres recettes fiscales (TVA, CSPE)		Perte de recettes sur le TURPE	
	1 ^{ère} année	/ 10 ans	/ 10 ans	/ 20 ans	/ 10 ans	/ 20 ans
Dossiers conformes	~0,5 M€	4,1 - 6,5 M€	7,5 M€	14,6 M€	2,7 M€	5,2 M€
Dossiers que la CRE propose de retenir	~0,1 M€	0,6 - 1,2 M€	1,7 M€	3,4 M€	0,6 M€	1,2 M€

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

Ces estimations ne prennent pas en compte la diminution des recettes liées aux taxes locales sur l’électricité qui devraient également être considérées.

La CRE estime que le coût moyen du soutien, correspondant à la somme du complément de rémunération et des pertes de recettes fiscales (TVA, CSPE), est compris entre 90 et 100 €/MWh pour l’ensemble des dossiers conformes et entre 40 et 45 €/MWh pour les dossiers qu’elle propose de retenir. A titre de comparaison, ce coût est de l’ordre de 36 €/MWh pour les lauréats de la famille 1¹¹ de la quatrième période de l’appel d’offres photovoltaïque sur bâtiments.

1.3 Sur la typologie des projets et les acteurs concernés

L’intégralité des dossiers déposés porte sur des installations photovoltaïques, dont la majorité vise une implantation sur ombrières (environ 56 % des dossiers déposés et des dossiers jugés conformes). 69 % des sites appartiennent

⁷ Délibération n° 2018-067 du 22 mars 2018 relative à l’instruction des dossiers de candidature à la deuxième 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. L’analyse repose sur les CAPEX et OPEX des candidats, et sur une part variable commune de 85 €/MWh.

⁸ Les valeurs pour les 4 premières périodes de candidature diffèrent légèrement de celles présentées lors de la précédente analyse de la délibération du 22 mars 2018. Ceci est dû à une actualisation des hypothèses de prix de marché.

⁹ La moyenne des coûts d’exploitation observée sur les 363 plans d’affaires des candidats de la famille 1 à la 4^{ème} période de l’appel d’offres photovoltaïque sur bâtiments en cours est de 19,05 €/kWh. Cette moyenne est légèrement supérieure à celle observée sur l’ensemble des dossiers déposés au présent appel d’offres.

¹⁰ Délibération n° 2018-067 du 22 mars 2018.

¹¹ Cette famille porte sur la même gamme de puissance et la même typologie d’installations que le présent appel d’offres.



à des entreprises du secteur de la grande distribution (centre commercial, hypermarché ou supermarché). La part restante concerne quasi-intégralement des sites industriels.

2. RECOMMANDATIONS D'EVOLUTION DU CAHIER DES CHARGES

2.1 Sur la puissance cumulée appelée

La puissance cumulée des dossiers déposés (24 MW) est très éloignée de la puissance cumulée appelée (50 MW). Ce faible niveau de concurrence ne permet pas une sélection efficace des offres par le prix, raison pour laquelle la CRE réitère sa recommandation de revoir à la baisse la puissance cumulée appelée de chacune des six périodes de candidature restantes.

2.2 Sur la formule de rémunération et la prime plafond

La CRE réitère sa demande de revoir la formule de rémunération, en supprimant la majoration de 5 €/MWh sur la partie autoconsommée, dans la mesure où le candidat est déjà incité à autoconsommer plutôt qu'à injecter, au regard des économies de factures que cela permet. Si cette recommandation ne devait pas être suivie, elle recommande d'abaisser le plafond de prime à 25 €/MWh.

La nécessité de cette évolution est renforcée par la poursuite de la baisse des coûts d'investissements et d'exploitation observée dans les derniers appels d'offres portant sur des installations comparables à celles visées par la présente délibération – de respectivement 6 et 11 %.

2.3 Sur l'exigence de l'autorisation d'urbanisme

Le cahier des charges exige la fourniture par les candidats d'une autorisation d'urbanisme valide pour le projet visé. Une telle pièce complexifie l'instruction des offres et la préparation du dossier par les candidats et ne garantit pas l'aboutissement du projet, déjà contraint par la garantie financière d'exécution. L'absence de cette pièce a d'ailleurs conduit à l'élimination de dix (10) dossiers dont les autorisations d'urbanisme ont été considérées non conformes par la CRE.

Dès lors, la CRE demande que cette pièce soit retirée de la liste des pièces exigées par le cahier des charges.

2.4 Sur le cumul des subventions

Contrairement à d'autres appels d'offres, le cahier des charges du présent appel d'offres ne comprend pas de prescription explicite s'agissant du cumul du complément de rémunération avec d'autres subventions.

En conséquence, la CRE demande qu'un motif d'élimination explicite soit ajouté au cahier des charges et qu'il soit également précisé que le non-cumul de subventions constitue l'un des points de contrôle pour la délivrance de l'attestation de conformité de l'installation.

2.5 Sur la sous-utilisation du gisement photovoltaïque

L'avant-dernier cahier des charges rectificatif a introduit, comme la CRE l'avait recommandé dans sa délibération du 2 novembre 2017¹², un nouveau champ obligatoire dans le formulaire de candidature : le taux d'occupation des projets, défini comme la surface occupée par l'installation par rapport à la surface disponible. Le taux d'occupation moyen des dossiers dont le dimensionnement n'est pas contraint par la puissance limite de l'appel d'offres est de 41 %, suggérant que la maximisation du taux d'autoconsommation a influencé le dimensionnement des projets davantage que la recherche de la diminution des coûts unitaires en maximisant la taille de l'installation. Un tel dimensionnement pourrait avoir pour corollaire la nécessité de mobiliser davantage de terrains et toitures pour atteindre les objectifs de développement de la filière.

Par ailleurs, la CRE note 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 prévue 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, et, s'il ne permet pas corrélativement d'économies en termes de raccordement, pourrait avoir un impact haussier sur le coût de production par MWh.

La CRE recommande ainsi que la formule de rémunération soit reconsidérée en mettant en regard les effets d'une sous-utilisation du gisement photovoltaïque et les effets escomptés du malus à l'injection dans un contexte où les candidats sont déjà incités à autoconsommer, compte tenu des économies de factures réalisées et où ce mécanisme peut avoir des effets contreproductifs, en pénalisant l'injection y compris aux heures où celle-ci serait utile au réseau.

¹² Délibération n° 2017-248 du 2 novembre 2017 relative à l'instruction des dossiers de candidature à la première 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.

AVIS DE LA CRE

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la troisième 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.

La CRE estime que la coexistence du présent appel d'offres avec l'appel d'offres visant des installations photovoltaïques sur bâtiments en injection totale ne permet pas de garantir un niveau de concurrence satisfaisant comme en témoignent les résultats de la présente période comme ceux de la précédente.

Si le ministre devait retenir l'ensemble des dossiers conformes, la CRE estime que le coût unitaire du soutien serait 2,5 fois plus élevé pour les installations en autoconsommation que pour des installations équivalentes en injection en totalité. En conséquence, la CRE recommande de déclarer la présente période de candidature sans suite.

Toutefois, si le ministre devait désigner des lauréats à l'issue de cette troisième période, elle suggère de ne retenir que les douze (12) projets ayant proposé une prime inférieure ou égale à 25 €/MWh (cf. paragraphe 1.1).

Enfin, à défaut de suspendre l'appel d'offres, la CRE recommande d'amender le cahier des charges afin de contenir les effets d'aubaine en :

- ajustant à la baisse la puissance cumulée recherchée ;
- supprimant la majoration sur la partie autoconsommée prévue dans la formule de rémunération.

La présente délibération est transmise au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré à Paris, le 19 juillet 2018.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO