



DELIBERATION N° 2018-228

14 novembre 2018

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 14 novembre 2018 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 d'énergies renouvelables en autoconsommation et situées en métropole continentale

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET 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.

Trois cahiers des charges modificatifs ont ensuite été successivement publiés le 30 novembre 2017, puis le 13 décembre 2017 et enfin le 24 avril 2018³.

La quatrième période de candidature s'est clôturée le 24 septembre 2018.

1. RESULTATS DE L'INSTRUCTION

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

La puissance cumulée des trente-neuf dossiers déposés pour cette quatrième période de candidature est de 16,3 MW. À l'instar des deux périodes précédentes, ce volume est nettement inférieur à la puissance recherchée, fixée à 50 MW. Trente-deux dossiers, représentant 13,3 MW⁴, sont conformes aux prescriptions du cahier des charges.

La prime moyenne pondérée majorée⁵ correspondant à ces dossiers s'élève à 29,8 €/MWh, en baisse de 6 % par rapport à la période précédente mais toujours largement supérieure à celle de la première période (17,7 €/MWh) pour laquelle la puissance avait été totalement souscrite.

En outre, les deux tiers des dossiers conformes présentent des primes non majorées comprises entre 25 et 30 €/MWh, très proches du plafond prévu pour la période, et supérieures au seuil de 25 €/MWh au-delà duquel la

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, n° 2017/S 239-497009 publié au JOUE le 13/12/2017 et n° 2018/S 079-177730 publié au JOUE le 24/04/2018

⁴ Les sept (7) 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.

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

CRE a identifié qu'il existe un risque important que les rentabilités soient excessives.

Ainsi, dès lors que seule 27 % de la puissance recherchée a été souscrite, ne permettant pas l'exercice d'une sélection des offres par le prix et entraînant un risque important de désignation de projets présentant des rentabilités élevées, la CRE recommande au ministre chargé de l'énergie de déclarer cette période de candidature sans suite et de ne désigner aucun lauréat.

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 par l'ensemble des projets conformes. 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)		Pertes de recettes sur le TURPE	
	1ère année	/ 10 ans	/ 10 ans	/ 20 ans	/ 10 ans	/ 20 ans
Dossiers conformes	~0,35 M€	2,5 - 4,1 M€	5,1 M€	9,9 M€	1,8 M€	3,6 M€

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

La CRE estime que le coût moyen du soutien, correspondant à la somme du complément de rémunération et des pertes de recettes fiscales (TVA, CSPE), est compris entre 45 et 50 €/MWh pour les dossiers conformes. Ces estimations ne prennent pas en compte la diminution des recettes liées aux taxes locales sur l'électricité qui devraient également être prises en considération.

À titre de comparaison, ce coût est de l'ordre de 35 €/MWh pour les lauréats de la famille 1⁶ de la cinquième période de l'appel d'offres photovoltaïque sur bâtiments.

2. ANALYSES DES OFFRES REÇUES

2.1 Sur la typologie des projets et les acteurs concernés

L'intégralité des dossiers déposés porte sur des installations photovoltaïques, dont les trois quarts vise une implantation à la fois sur des toitures de supermarchés et sur les ombrières de parking voisines.

2.2 Sur la sous-utilisation du gisement photovoltaïque

Comme la CRE l'avait recommandé dans sa délibération du 2 novembre 2017⁷, un nouveau champ obligatoire dans le formulaire de candidature a été introduit à l'issue de la première période du présent appel d'offres : 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 31 %.

Ce taux moyen confirme les résultats des deux précédentes périodes, qui suggéraient déjà que la maximisation du taux d'autoconsommation influence davantage le dimensionnement des projets que la recherche de la diminution des coûts unitaires en maximisant la taille de l'installation. Un tel dimensionnement 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 souligne de nouveau que plusieurs candidats prévoient d'utiliser un dispositif de bridage des onduleurs, consistant à empêcher l'injection sur le réseau lors d'éventuelles périodes de sous-consommation et garantissant ainsi un taux d'autoconsommation de 100 % toute l'année.

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

⁶ Cette famille porte sur la même gamme de puissance et la même typologie d'installations que le présent appel d'offres.

⁷ 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

Conformément aux engagements européens de la France, la CRE soutient les efforts de développement des énergies renouvelables, y compris des installations en autoconsommation. Dans sa délibération du 15 février 2018 portant orientations et recommandations sur l'autoconsommation, elle notait ainsi que « *le soutien à l'autoconsommation se justifie par le fait que l'autoconsommation peut constituer une opportunité forte pour le développement des énergies renouvelables et l'atteinte des objectifs nationaux de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) si elle permet une mobilisation plus efficace et plus large du gisement en étant ressentie comme un engagement civique plus direct que dans le cas d'une simple vente d'électricité* ».

La CRE demeure toutefois attentive à ce que les modalités du soutien se traduisent par un engagement efficace des fonds publics, ce qui suppose de maintenir, dans le cas des appels d'offres, une pression concurrentielle suffisante.

Or, pour cette quatrième période de l'appel d'offres portant sur le développement d'installation de production d'électricité renouvelable en autoconsommation de puissance comprise entre 100 et 500 kW – correspondant à des surfaces comprises entre 1000 et 5000 m², et pour la troisième fois consécutive s'agissant de cet appel d'offres, le nombre de projets déposés est significativement inférieur aux objectifs fixés par le cahier des charges. En effet, la CRE n'a reçu que trente-deux dossiers conformes, émanant de seulement sept acteurs dont l'un porte vingt-trois dossiers, représentant une puissance cumulée de 13,3 MW, à comparer à une puissance recherchée de 50 MW. Cette situation est manifestement de nature à aboutir à des prix excessivement élevés.

Dans le prolongement des avis formulés pour les deux précédentes périodes, la CRE recommande donc, une nouvelle fois, de déclarer cette période de candidature sans suite.

Cette situation résulte notamment de la coexistence de deux procédures d'appels d'offres concurrents, pour la gamme d'installations concernées : l'un pour la vente de la totalité de l'énergie produite, l'autre pour les installations en autoconsommation, moins attractif pour les industriels puisqu'il présente des risques supplémentaires liés aux pénalités en cas d'injection ou de non-respect d'un seuil d'autoconsommation et à la possible évolution des différentes composantes de la facture d'électricité. La CRE considère donc que le présent appel d'offres a toutes les raisons de demeurer durablement infructueux.

En outre, le coût unitaire moyen du soutien aux trente-deux projets d'autoconsommation susceptibles d'être retenus se révèle 1,4 fois supérieur à celui estimé pour les projets lauréats de la cinquième période de l'appel d'offres photovoltaïque sur bâtiments pour la vente en totalité et portant sur des installations de typologie équivalente ; ce qui traduit l'inefficacité économique du dispositif.

En conséquence, la CRE recommande de mettre un terme aux procédures d'appel d'offres portant sur le développement d'installation de production d'électricité renouvelable en autoconsommation de puissance comprise entre 100 et 500 kW. Le maintien d'un processus plus cher pour les finances publiques et moins performant n'est pas compréhensible.

Par ailleurs, dans la délibération du 15 février 2018 précitée, la CRE a formulé plusieurs recommandations de nature à ce que le développement de l'autoconsommation facilite l'atteinte des objectifs de développement de la filière photovoltaïque et n'engendre pas d'effets d'aubaine. Elle recommandait notamment de limiter l'application de l'exonération de CSPE et de taxes locales aux seules installations résidentielles, et de la remplacer, dans les autres cas, par un soutien direct dont le niveau pourrait être mieux adapté à chaque catégorie d'installations.

En effet, l'exonération de taxes est susceptible de conférer à certains autoconsommateurs une rentabilité excessive, y compris en l'absence même de tout soutien direct. Inversement, l'absence de garantie sur le maintien de l'avantage fiscal expose les producteurs à un risque de nature à entraver le développement de la filière. De plus, confrontés à cette incertitude, les producteurs ne sont pas en mesure de proposer le meilleur prix dans le cadre d'un appel d'offres.

Dès lors, la CRE est défavorable à tout appel d'offres portant sur le développement de l'autoconsommation tant que la production des installations concernées – non résidentielles – est éligible à ces exonérations fiscales.

Enfin, et en contradiction avec les objectifs de politique publique, il convient de noter que les incitations relatives à l'optimisation des volumes autoconsommés conduisent les producteurs à sous-dimensionner leurs installations au regard du gisement disponible, ce qui limite les effets d'échelle, ralentit le développement de la filière photovoltaïque et conduit, pour un objectif de production donné, à une consommation d'espace plus importante.

Ainsi, quand bien même la question fiscale serait traitée, la CRE conditionne son avis sur le dispositif d'appel d'offres portant sur le développement d'installations de production d'électricité renouvelable en autoconsommation à la possibilité de définir des modalités qui ne limitent pas l'exploitation des gisements disponibles pour le développement de la filière photovoltaïque.

Au vu de ce qui précède, la CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction, 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 présente délibération est transmise au Premier ministre, au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'action et des comptes publics.

Délibéré à Paris, le 14 novembre 2018.
Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le Président,

Jean-François CARENCO