



## DELIBERATION N° 2020-233

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 septembre 2020 portant décision relative à l'instruction de la troisième 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 d'une puissance supérieure à 100 kWc situées dans les zones non interconnectées

Participaient à la séance : Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, 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 et situées dans les zones non interconnectées, par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 11 juin 2019.

Les conditions de participation et le détail des pièces à fournir ont été définis dans le cahier des charges, arrêté par le ministre chargé de l'énergie, et dont la publication sur le site internet de la CRE date du 29 juillet 2020.

La troisième période de candidature, portant uniquement sur les installations photovoltaïques couplées avec un dispositif de stockage, situées en Corse, en Guadeloupe, à la Réunion et en Martinique, s'est clôturée le 14 août 2020.

## 1. RESULTATS DE L'INSTRUCTION

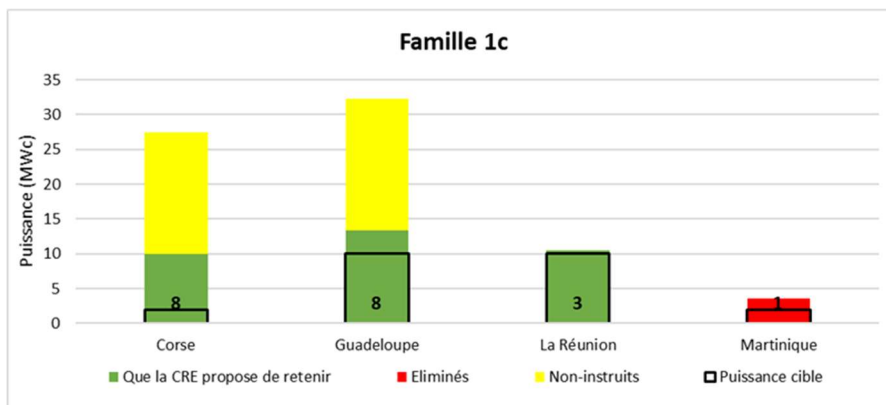
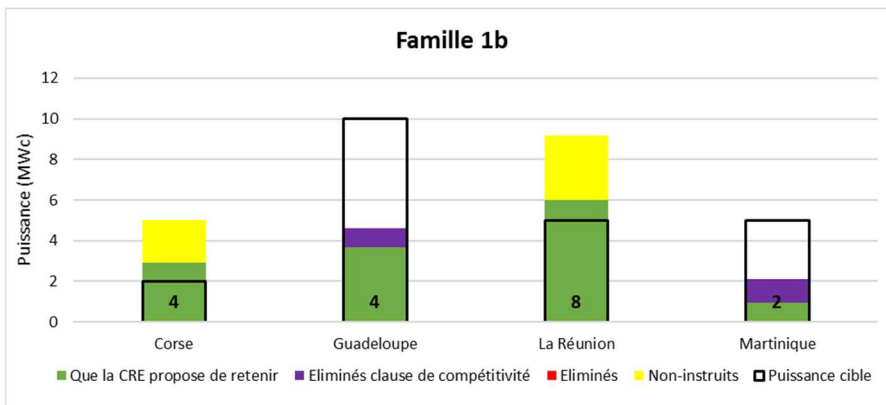
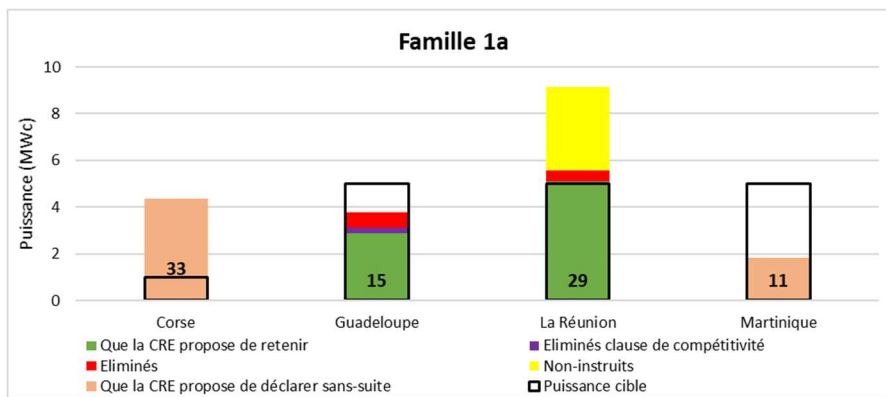
### Sur la puissance cumulée des dossiers

L'appel d'offres définit des objectifs pour chaque territoire en lien avec les ambitions des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) en vigueur. En raison du prolongement de l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte, la ministre chargée de l'énergie a décalé à une cinquième période les volumes initialement dédiés à ces territoires. Cette période concernait donc uniquement les installations situées sur les territoires de la Corse, la Guadeloupe, la Réunion et la Martinique.

Par ailleurs, seules les installations de la famille 1, c'est-à-dire les installations photovoltaïques couplées à des dispositifs de stockage, étaient appelées. Afin de pouvoir mettre en concurrence les installations de même profil et de même contrainte économique, le cahier des charges proposait le découpage suivant :

- la sous-famille 1a portant sur les installations sur bâtiments et ombrières de parking d'une puissance comprise entre 100 et 500 kWc ;
- la sous-famille 1b portant sur les installations sur bâtiments et ombrières de parking d'une puissance comprise entre 500 kWc et 1,5 MWc ;
- la sous-famille 1c portant sur les installations au sol d'une puissance comprise entre 500 kWc et 5 MWc.

Les graphiques ci-dessous détaillent les résultats pour les trois sous-familles dans chacun des quatre territoires de l'appel d'offres, dans lesquels les offres étaient en concurrence :



### Sur le prix des offres que la CRE propose de retenir

Le tableau ci-dessous propose un récapitulatif des prix moyens des dossiers que la CRE propose de retenir à cette période. Ils sont comparés aux tarifs moyens des lauréats de la période précédente. La CRE souligne la corrélation existante<sup>1</sup> entre les familles dont la souscription est élevée dans des conditions concurrentielles satisfaisantes, et dont les tarifs sont stables ou en fortes baisses, et les familles dont la souscription est insatisfaisante pour opérer une sélection par les prix, et où les tarifs sont soit stables ou en hausses.

Tarif €/MWh	Famille 1a			Famille 1b			Famille 1c		
	Troisième période	Période précédente	Tendance	Troisième période	Période précédente	Tendance	Troisième période	Période précédente	Tendance
Corse	/	160		117	138	↓	51	91	↓
Guadeloupe	161	146	↑	126	122	→	64	62	→
La Réunion	172	175	→	111	113	→	93	74	↑
Martinique	/	/			/		/	71	

Pour l'ensemble des dossiers, le cahier des charges prévoit une majoration de la rémunération de 200 €/MWh sur les deux heures de pointe du soir. Ceci a pour effet de majorer le prix d'achat moyen des dossiers que la CRE propose de retenir d'environ 42,7 €/MWh pour les installations de 100 à 500 kWc sur bâtiments (sous-famille 1a), de 65,6 €/MWh pour les installations de 500 à 1 500 kWc sur bâtiments (sous-famille 1b) et d'environ 66,1 €/MWh pour les installations au sol (sous-famille 1c) par rapport aux primes moyennes pondérées présentées ci-dessus.

### 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 (charges de SPE) induites par l'ensemble des projets qu'elle propose de retenir. Le tableau suivant présente les estimations de charges de service public calculées pour la première année de fonctionnement des installations ainsi que sur les 20 ans du contrat d'achat. Ces estimations ne prennent pas en compte l'impact de ces nouvelles installations sur le réseau électrique, notamment les éventuels coûts variables évités et les coûts des moyens permettant de garantir son insertion en assurant la sûreté du système.

Charges de service public (en M€ courants)	Dossiers que la CRE propose de retenir
Première année de fonctionnement	8,1
20 ans des contrats	146

## 2. OBSERVATIONS DE LA CRE

### Sur la pertinence du modèle de production photovoltaïque + stockage

Comme la CRE l'avait indiqué dans sa délibération n°2018-205 du 4 octobre 2018<sup>2</sup>, le développement disjoint mais coordonné du photovoltaïque d'une part et d'installations de stockage mutualisées d'autre part est plus pertinent que le développement d'installations hybrides dans la mesure où i) le dimensionnement du stockage peut être optimisé à l'échelle du système, ii) des économies d'échelle peuvent être constatées sur des stockages de plus grande taille et iii) les services sont évolutifs.

En cohérence avec les objectifs de développement de la filière en cours de redéfinition dans le cadre de la révision des PPE et en ligne avec les projets de PPE dont elle a connaissance, qui prennent l'orientation d'un développement du photovoltaïque disjoint du stockage, la CRE réitère sa recommandation concernant la suppression de la famille 1 (photovoltaïque + stockage) et le report de l'intégralité de la puissance appelée sur le développement des installations photovoltaïques sans stockage.

### Sur les puissances maximales éligibles

Le cahier des charges prévoit que les puissances maximales éligibles des installations sont de 1,5 MWc pour celles implantées sur bâtiments et de 5 MWc pour celles implantées au sol.

<sup>1</sup> Cette corrélation est aussi à comparer avec les taux de souscription de la précédente période, où les niveaux de souscription avaient été globalement moins satisfaisants.

<sup>2</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 4 octobre 2018 portant avis sur le 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 dans les zones non interconnectées

Au regard de la capacité des porteurs de projets à trouver des terrains et des bâtiments permettant de supporter des installations de grande puissance et des économies d'échelle qu'elles peuvent représenter, la CRE estime qu'il est nécessaire de relever la puissance maximale des installations éligibles en lien avec les collectivités et les gestionnaires de réseaux.

La CRE recommande, à minima, que les installations souhaitant s'établir sur des grandes toitures ou sur des sites dégradés ne devraient pas être limitées en puissance, tant que l'impact sur le réseau évalué par le gestionnaire de réseau reste limité.

La CRE regrette en outre que, pour certains territoires, des prescriptions locales limitent davantage le développement de grands projets sans stockage par rapport aux projets avec stockage.

### **Sur la répartition des puissances recherchées pour des projets au sol et des projets sur bâtiments**

La puissance recherchée pour des projets au sol ne représentait que 24 MW sur un objectif total de 62 MW. Pourtant, les porteurs de projets ont nettement favorisé les projets au sol sur les trois premières périodes de candidature. Pour cette troisième période et mis à part en Martinique où la puissance des dossiers conformes n'a pas permis d'atteindre la puissance cible fixée par le cahier des charges, tous les autres territoires ont dépassé la puissance appelée pour les projets au sol. La CRE souligne d'ailleurs le niveau de souscription très élevé en Corse et en Guadeloupe, où les objectifs de développement du photovoltaïque auraient pu être largement atteints à moindre coût si la puissance cible appelée avait été relevée.

Dès lors, la CRE recommande de transférer une partie du volume recherché pour les installations sur bâtiment vers les installations au sol. Parallèlement, la CRE recommande de réunir en une seule famille les installations sur bâtiments, afin de pouvoir opérer une sélection plus efficace par les prix.

### **Sur le défaut de concurrence constaté en sous-famille 1a en Martinique et en Corse**

La CRE a constaté, en sous-famille 1a en Corse, en Martinique et à la Réunion, qu'un porteur de projet a déposé de très nombreuses offres identiques quasiment au niveau du prix plafond de l'appel d'offres. En effet, sur ces trois territoires, les résultats de la première période de l'appel d'offres couplée à la situation de crise sanitaire en cours, pouvaient conduire à anticiper que le volume d'offres déposées ne permettrait pas d'atteindre la puissance cumulée appelée par le cahier des charges.

Si, pour la Réunion, le volume d'offres déposées a tout de même permis dépasser le volume appelé par le cahier des charges et d'opérer ainsi une sélection efficace par les prix, le défaut de concurrence dans les sous-familles 1a en Corse et en Martinique n'a pas permis d'opérer une sélection par les prix. Pour un total de 33 offres en Corse et de 11 offres en Martinique, le porteur de projet précité concentre 31 offres déposées en Corse et 8 offres déposées en Martinique.

La CRE rappelle que l'objectif principal d'un dispositif de soutien via un appel d'offres est de créer des conditions dans lesquels les porteurs de projets sont incités à déposer des offres reflétant leurs coûts, limitant ainsi le risque d'effet d'aubaine et de surrémunération.

La CRE considère que le comportement du porteur de projet dans les sous-familles et territoires concernés, consistant à déposer des offres multiples quasiment au prix plafond, ne permet pas à la puissance publique de sélectionner la ou les offres les plus avantageuses. Le prix moyen des offres déposées pour la sous famille 1a-Corse est en forte augmentation par rapport au prix moyen pondérés des offres retenues à la dernière période de candidature., passant de 160 €/MWh à 218,9 €/MWh. Dans les autres sous-familles où les conditions de concurrence ont permis d'inciter les porteurs de projets à candidater à un tarif reflétant leurs coûts, la CRE constate que le coût moyen des offres que la CRE propose de retenir reste stable ou est en baisse par rapport à la période précédente.

L'article R. 311-25 du code de l'énergie ouvre la possibilité pour la ministre chargée de l'énergie de déclarer sans suite une procédure d'appel d'offres. La CRE considère que l'absence de pression concurrentielle ainsi que le comportement manifestement abusif de candidature du principal porteur de projet constituent un motif d'intérêt général justifiant une déclaration sans suite de la procédure.

Dès lors, la CRE recommande à la ministre chargée de l'énergie de déclarer sans suite l'appel d'offres pour la sous-famille 1a en Corse et en Martinique. La CRE rappelle par ailleurs la nécessité pour la puissance publique, d'une part d'adopter des volumes cibles contraignant, de telle sorte que tous les soumissionnaires ne puissent pas bénéficier d'un soutien, et de façon à créer les conditions nécessaires pour que le jeu de la concurrence entraîne une baisse des prix, et d'autre part d'ajuster au mieux les prix plafonds afin de limiter les effets de comportements stratégiques tels que celui constaté à cette période.

### **Sur l'ajustement des prix plafonds**

La CRE recommande de modifier la valeur des prix plafonds inscrits dans le cahier des charges pour la quatrième période (PV seul) et pour la cinquième période (PV + Stockage), en cohérence avec les résultats des trois premières

de candidatures. De plus, afin d'éviter toute possibilité d'arbitrage pour des porteurs de projets entre le guichet ouvert et l'appel d'offres, la CRE demande que les valeurs des prix plafonds pour la famille 2 des appels d'offres ne puissent être supérieurs à ceux du guichet ouvert, pour la tranche 36-100 kWc. La CRE propose les prix plafonds suivants :

<b>Prix plafond et plancher applicables sur tous les territoires sauf Mayotte</b>						
en €/MWh	<b>F-1a</b>	<b>F-1b</b>	<b>F-1c</b>	<b>F-2a</b>	<b>F-2b</b>	<b>F-2c</b>
<b>Actuel prix plafond</b>	235	180	135	168	140	112
<b>Nouveau prix plafond</b>	170	125	90	125	100	80

<b>Prix plafond et plancher applicables à Mayotte</b>						
en €/MWh	<b>F-1a</b>	<b>F-1b</b>	<b>F-1c</b>	<b>F-2a</b>	<b>F-2b</b>	<b>F-2c</b>
<b>Actuel prix plafond</b>	270	225	162	194	171	131
<b>Nouveau prix plafond</b>	230	200	150	170	150	120

## **DECISION : ADOPTION DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'INSTRUCTION ET RECOMMANDATIONS**

La troisième 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 s'est clôturée le 14 août 2020.

La CRE se félicite de la mise en place d'un appel d'offres territorialisé qui permet de mettre en concurrence les projets sur chacun des territoires et contribue à satisfaire les ambitions photovoltaïques des programmations pluriannuelles de l'énergie pour chacune des ZNI.

Toutefois, la CRE considère que le développement d'installations photovoltaïques avec stockage est un soutien plus onéreux et plus contraignant que celui du développement disjoint mais coordonné du photovoltaïque d'une part et d'installations de stockage mutualisées d'autre part. Dès lors, la CRE recommande de ne pas reconduire la famille 1 de cet appel d'offres.

La CRE recommande de classer sans suite la sous-famille 1a en Corse et en Martinique, dès lors que le défaut de concurrence n'a pas permis une sélection des offres par le prix. Dans la sous-famille 1a de ces territoires, un candidat, concentrant la quasi-totalité des offres déposées, a profité d'un défaut de concurrence anticipable pour déposer toutes ses offres au niveau du prix plafond de l'appel d'offres.

En ce qui concerne les prochaines périodes, la CRE recommande ;

- de fusionner les sous-familles 2a/2b afin de ne créer qu'une seule sous-famille pour les installations implantées sur bâtiments ;
- d'augmenter la puissance maximale éligible aussi bien sur bâtiments qu'au sol, les puissances maximales pouvant être définies en lien avec les collectivités et les gestionnaires de réseau afin de permettre des économies d'échelle, et de solliciter au mieux le gisement de toiture et de terrain ;
- de fixer des prix plafonds aux niveaux indiqués par la CRE dans la présente délibération, notamment s'agissant de la famille 2 afin d'éviter toute possibilité d'arbitrage pour les porteurs de projets entre l'appel d'offres et le guichet ouvert, en cohérence avec les données de coûts des installations dont dispose la puissance publique ;
- de redéfinir la puissance appelée entre installations sur bâtiments et au sol, de façon à mieux refléter le gisement de projets disponibles, et de garantir un niveau de concurrence satisfaisant dans chaque sous-famille/territoire.

\*\*\*

La CRE recommande de publier un nouveau cahier des charges intégrant l'ensemble des recommandations formulées *supra* et d'annoncer dans les plus brefs délais les dates et volumes du nouvel appel d'offres qui succédera au présent appel d'offres, afin de donner toute la visibilité requise au développement de la filière.

\*\*\*

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

### Adoption du rapport de synthèse

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction de la troisième période de candidature du présent appel d'offres, ci-annexé. Ce document ainsi que la présente délibération seront notifiés à la ministre de la transition écologique, ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Une version non confidentielle du rapport sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 17 septembre 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Un Commissaire,

Christine Chauvet