

DELIBERATION N° 2022-231

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 8 septembre 2022 portant avis sur le projet de modification du 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

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPETENCE DE LA CRE

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, le ministre chargé de l'énergie 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 (ZNI), par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 11 juin 2019¹.

Lorsque le ministre chargé de l'énergie recourt à la procédure d'appel d'offres, l'article R. 311-14 du code de l'énergie prévoit qu'il élabore un cahier des charges et le soumet à l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La CRE a rendu un avis sur la première version du cahier des charges de cet appel d'offres dit « AO 2 PV ZNI » le 4 octobre 2018².

Le cahier des charges de l'appel d'offres « AO 2019 PV ZNI » a déjà été modifié à quatre reprises (publication du 12 octobre 2020 pour la dernière version modificative).

L'article R. 311-16-1 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* ».

La CRE a été saisie le 5 août 2022 par la ministre chargée de l'énergie d'un projet de modification du cahier des charges « AO 2019 PV ZNI » applicable à une 6^{ème} période de l'appel d'offres :

¹ JORF n°0108 du 7 mai 2017

² Délibération de la CRE n°2018-205, 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.

2. SOUTIEN AUX INSTALLATIONS DE PRODUCTION PHOTOVOLTAÏQUE EN ZONE NON INTERCONNECTEES

Les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) dans les ZNI, introduites par la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 (LTECV), précisent les objectifs de politique énergétique et identifient les enjeux et risques pour orienter les travaux des différents acteurs des territoires. Le code de l'énergie prévoit en effet que la Corse, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, et La Réunion font chacune l'objet d'une PPE distincte, élaborée conjointement par le président de la collectivité et le préfet. Les articles L. 141-1 à L. 141-9 du code de l'énergie fixent le cadre d'élaboration et le contenu des PPE qui couvrent une décennie sous la forme de deux périodes successives de cinq ans.

Fin 2021, les énergies renouvelables couvraient en moyenne 32 % du mix électrique de ces zones non interconnectées (contre 29 % en 2020). La hausse du rythme du développement de ces énergies observée ces dernières années demeure toutefois insuffisante pour atteindre les objectifs fixés par la LTECV.

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par les PPE, le soutien public aux installations photovoltaïques situées en Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et à La Réunion s'articule de la façon suivante³ :

- un arrêté tarifaire dit « S17 ZNI⁴ » prévoit un guichet ouvert pour les installations sur bâtiments de puissance crête inférieure ou égale à 100 kWc ;
- un appel d'offres dit « AO PV ZNI » est ouvert aux installations avec ou sans dispositifs de stockage⁵ 1) sur bâtiments et ombrières de parking de puissance comprise entre 100 kWc et 1,5 MWc et 2) au sol de puissance comprise entre 500 kWc et 5 MWc (cf. tableau ci-dessous).

Famille	Sous-famille	Implantation	Puissance
1 - Installations couplant production et stockage	1a	Installations sur bâtiments et ombrières de parking	100 – 500 kWc
	1b		500 kWc – 1,5 MWc
	1c	Installations au sol	500 kWc – 5 MWc
2 - Installations non équipées de dispositifs de stockage	2a	Installations sur bâtiments et ombrières de parking	100 – 500 kWc
	2b		500 kWc – 1,5 MWc
	2c	Installations au sol	500 kWc – 5 MWc

La dernière période de l'appel d'offres « AO 2019 PV ZNI » concernait les installations de la famille 2. Les offres ont pu être déposées par les candidats en décembre 2020, avec une désignation des lauréats le 9 juillet 2021 pour une puissance totale retenue de 60 MWc.

En métropole continentale les appels d'offres dits « CRE4 » ont été remplacés par les appels d'offres dits « PPE2 », la CRE a rendu un avis sur les premières versions des 7 cahiers des charges dits « PPE2 » le 17 juin 2021⁶. La version du cahier des charges objet du présent avis est une version intermédiaire avant l'adoption dans les ZNI, comme en métropole, d'une nouvelle génération de cahiers des charges.

3. PRINCIPALES MODIFICATIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES « AO PV ZNI »

3.1 Objet de l'appel d'offres

3.1.1 Installations éligibles et calendrier

La 6^e période de l'appel d'offres, dont la date de dépôt des offres est actuellement prévue pour la première quinzaine d'octobre 2022, porte sur les installations photovoltaïques sans dispositif de stockage de la famille 2.

³ A la fois le guichet ouvert et les appels d'offres prévoient l'octroi d'un contrat de soutien sous le régime de l'obligation d'achat.

⁴ Arrêté du 4 mai 2017 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 100 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion.

⁵ Le stockage ne fait pas l'objet d'un soutien public au titre des appels d'offres portant sur des installations photovoltaïques en métropole continentale.

⁶ 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.

Période	Dépôt des offres	Famille concernée
1	Du 02/12/19 au 13/12/19	Famille 1
2	Du 02/12/19 au 13/12/19	Famille 2
3	Du 03/08/20 au 14/08/20	Famille 1
4	Du 30/11/20 au 11/12/20	Famille 2
5	Du 14/10/20 au 28/10/20	Famille 1
6	Du 03/10/22 au 14/10/22	Famille 2

3.1.2 Volumes

Les volumes appelés sont les mêmes que pour la 4^e période de l'appel d'offres qui portait également sur la famille 2.

Territoire	Puissance appelée à la 6 ^e période			Total
	Sous-famille 2a	Sous-famille 2b	Sous-famille 2c	
Corse	1 MW	2 MW	-	3 MW
Guadeloupe	2 MW	3 MW	3 MW	8 MW
Guyane	3 MW	4 MW	7 MW	14 MW
La Réunion	5 MW	10 MW	17 MW	32 MW
Martinique	5 MW	7 MW	12 MW	24 MW
Mayotte	1 MW	1 MW	-	2 MW

3.1.3 Prix plafonds et planchers



3.2 Conditions d'implantation

S'agissant du certificat d'éligibilité (CETI) du terrain d'implantation établi par le préfet, pièce nécessaire à la candidature, la limite pour en faire la demande a été allongée d'un mois. Le producteur peut en effet faire sa demande de CETI auprès de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) jusqu'à 3 mois avant la date limite de dépôt des offres au lieu de 4 auparavant.

3.3 Autres modifications

Le projet de cahier des charges sur lequel porte cet avis comprend également toutes les modifications prévues par l'avis modificatif du 30 juillet 2021⁷ portant, rétroactivement, sur les installations lauréates des périodes 1 à 5.

⁷ Avis modificatif publié le 30 juillet 2021 sur le site de la CRE : <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appels-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-de-production-d-electricite-a-partir-de-l-energie-solaire-et-situees-d>.

Pour rappel, ces dispositions sont listées ci-dessous :

- Le candidat lauréat de l'appel d'offres doit réaliser l'installation dans le respect des éléments présentés lors de la candidature. Toutefois, la modification de certains éléments de l'offre postérieurement à la désignation des lauréats est possible, sous réserve d'en informer les DREAL/DEAL de la région d'implantation du projet et de respecter un certain nombre de conditions qui sont désormais davantage détaillées⁸. En particulier : les producteurs peuvent désormais notifier les modifications de leur projet (actionnariat, fournisseur de panneaux, implantation ...) sur le site du ministère « Potentiel » et non plus seulement par courrier.
 - S'agissant des changements de producteur, dans la version précédente des cahiers des charges ils n'étaient pas autorisés avant la constitution de la garantie financière. Ils étaient autorisés après mais cela faisait l'objet d'un nouvel envoi de la garantie financière au préfet qui devait en confirmer la bonne réception. Avec l'avis modificatif : les changements de producteurs sont autorisés tout le temps et le producteur est soumis à une obligation de transmettre une nouvelle garantie financière, uniquement si le projet appartient à une des sous-familles suivantes : 1b, 1c, 2b ou 2c, à la DREAL concernée.
 - S'agissant des modifications de l'actionnariat, les modifications sont toujours réputées autorisées (également avant la constitution de la garantie financière ce qui n'était pas le cas).
 - L'intervalle de modification de la puissance installée avant l'achèvement a été élargi, il est désormais défini entre 90 % et 110 % de la puissance indiquée au moment de la candidature, au lieu de 95 %-100 % auparavant. Dans la nouvelle version du cahier des charges, il existe une possibilité d'abaisser la puissance en dessous du seuil de 90 % sous réserve qu'elle soit imposée par l'Etat ou sur une demande dûment motivée au préfet.
- Les lauréats peuvent être déliés de leur obligation de réalisation de l'installation (levée de la garantie financière notamment) en cas de non-obtention de toute autorisation administrative ou dérogation nécessaire à la réalisation du projet (formulation plus large que dans la version précédente du cahier des charges) ou, désormais, sur demande dûment justifiée validée par le ministre chargé de l'énergie (avec potentiellement de nouvelles conditions à respecter).
- La date limite d'achèvement de l'installation est désormais la date la plus tardive des deux dates suivantes : 1) 24 mois à partir de la date de désignation des lauréats ou 2) deux mois à compter de la fin des travaux de raccordement (option 1 uniquement dans l'ancienne version du cahier des charges). Les pénalités en cas de non-respect de la date limite d'achèvement ont évolué : l'abaissement du tarif du lauréat (0,25 €/MWh par mois de retard pendant les 6 premiers mois, puis de 0,50 €/MWh par mois de retard à partir du 7ème mois) couplé au prélèvement d'une partie de la garantie financière (montant total de la garantie divisé par 365 et multiplié par le nombre de jours entiers de retard) a été remplacé par une réduction de la durée du contrat correspondant à la durée de dépassement.

4. ANALYSE DE LA CRE

4.1 Installations éligibles et calendrier

La CRE accueille très favorablement l'ouverture d'une nouvelle période d'appel d'offres dans les ZNI, après une durée de presque deux ans sans qu'aucune procédure concurrentielle n'ait été organisée dans ces territoires, contrairement à la métropole continentale. Ce projet de cahier des charges modificatif constitue donc une avancée pour la transition énergétique dans les ZNI et ne doit pas retarder la publication rapide d'un cahier des charges relatif à un nouvel appel d'offres en ZNI nécessaire pour donner de la visibilité à la filière sur le plus long terme.

⁸ Les changements ne doivent pas conduire 1) à une diminution d'une des notes de l'offre, 2) au non-respect des conditions du cahier des charges notamment s'agissant du délai de mise en service de l'installation, 3) à remettre en cause la validité de l'autorisation d'urbanisme. Par ailleurs, la modification du tarif de référence proposé dans l'offre n'est pas possible.

Par ailleurs, la CRE accueille favorablement le fait que la 6^e période concerne uniquement les installations sans dispositif de stockage : en effet 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 réitère sa recommandation, exprimée notamment dans sa délibération portant sur la 5^{ème} période de l’appel d’offres⁹, de ne pas reconduire la famille 1 dans le futur appel d’offres portant sur des installations photovoltaïques en ZNI.

S’agissant du calendrier envisagé, la CRE attire l’attention des pouvoirs publics sur le possible nécessité de décaler la date limite de dépôt des candidatures. Un tel délai supplémentaire apparaît nécessaire afin de respecter les délais prévus par le code de l’énergie. En effet, l’article R.311-13 du code de l’énergie impose un délai de 35 jours entre la date de publication d’un cahier des charges au JOUE et la date limite de dépôt des candidatures. Par ailleurs, décaler la date limite de dépôt des candidatures est nécessaire pour laisser aux candidats un délai suffisant pour former, le cas échéant, leur demande de CETI auprès des DEAL concernées conformément aux prescriptions du projet de cahier des charges.

4.2 Volumes appelés

L’appel d’offres définit des objectifs pour chaque territoire en lien avec les ambitions des PPE en vigueur.

Les PPE des ZNI concernées par l’appel d’offres précisent les objectifs de capacité raccordée par filière d’énergie renouvelable. S’agissant de la filière photovoltaïque, la CRE observe que les objectifs de développement pour 2023 n’ont pas encore été atteints, à l’exception de la Corse dont la puissance raccordée au 30 juin 2022 dépasse les objectifs définis par la PPE 2018-2023.

Territoire	Objectifs PV 2023	Objectifs PV 2028	Puissance raccordée au 30.06.2022	Etat
Corse	146 MW	-	212 MW	Atteints
Guadeloupe	134 MW	-	88 MW	Non atteints
Guyane	85 MW	-	55 MW	Non atteints
Martinique	158 MW	-	74 MW	Non atteints
Mayotte	44,1 MW	-	22,5 MW	Non atteints
Réunion	340 M	440 – 500 MW	220 MW	Non atteints (objectifs récemment augmentés dans la nouvelle PPE)

A l’heure actuelle, les PPE fixant de nouveaux objectifs sur la période 2023-2028 pour ces 6 territoires n’ont pas encore été publiées, à l’exception de la PPE relative à La Réunion, publiée en avril 2022¹⁰.

Par ailleurs, bien que les objectifs de la PPE Corse aient été dépassés, la CRE accueille favorablement la proposition d’intégrer la Corse dans le cadre de cette nouvelle période d’appel d’offres, dans la mesure où un projet de révision de la PPE, réhaussant ces objectifs, est en cours¹¹.

4.3 Prix plafonds



⁹ Délibération de la CRE du 28 janvier 2021 portant décision relative à l’instruction de 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 d’une puissance supérieure à 100 kWc situées dans les zones non interconnectées.

¹⁰ Décret n° 2022-575 du 20 avril 2022 relatif à la programmation pluriannuelle de l’énergie de La Réunion.

¹¹ Délibération N°21/080 du 29 avril 2021 de l’Assemblée de Corse approuvant le projet de révision de la Programmation Pluriannuelle de l’Energie (PPE).





Enfin, les prix plafonds de cette période d'appel d'offres doivent être rendus confidentiels, comme recommandé à plusieurs reprises

AVIS DE LA CRE

En application de l'article R. 311-16-1 du code de l'énergie, la CRE a été saisie le 5 août 2022 par la ministre chargée de l'énergie d'un projet de modification du cahier des charges « AO 2019 PV ZNI » applicable à une 6^{ème} période de l'appel d'offres.

La CRE accueille très favorablement la mise en place d'une 6^e période de l'appel d'offres « AO 2019 PV ZNI » indispensable à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique dans les ZNI. Cette nouvelle période ne doit pas retarder la publication rapide d'un nouveau cahier des charges pour le lancement d'un nouvel appel d'offres en ZNI, nécessaire pour donner de la visibilité à la filière sur le plus long terme.

La CRE recommande également que les prix plafonds soient rendus confidentiels dès cette période.

Par ailleurs la CRE a été saisie en parallèle d'un projet de modification du cahier des charges « AO PPE2 PV Sol » qui, outre l'occultation des prix plafond, prévoit une indexation des tarifs proposés par les candidats entre la date de candidature et la date d'achèvement des installations. La CRE recommande de laisser la possibilité aux candidats à cette 6^{ème} période de l'« AO 2019 PV ZNI » qui le souhaitent de bénéficier de cette même indexation.

La CRE réitère par ailleurs l'enjeu qui s'attache à ce qu'un suivi plus fin des coûts de construction et d'exploitation, par territoires, soit engagé pour permettre d'adapter les futurs mécanismes de soutien à la réalité et aux spécificités de ces zones. Un tel suivi doit notamment permettre, à terme, la fixation de prix plafond et de formules d'indexation adaptés à la réalité économique propre à chaque territoire.

Enfin, la CRE recommande de décaler la date de dépôt des candidatures afin de laisser un délai suffisant aux porteurs de projet pour former leurs demandes de certificat d'éligibilité du terrain d'implantation auprès des DEAL concernées.

La CRE rend un avis favorable, sous réserve des recommandations précédentes, à ce projet de cahier des charges modifié.

La présente délibération sera publiée sur le site Internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique ainsi qu'au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

Délibéré à Paris, le 8 septembre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La Présidente,

Emmanuelle WARGON