

DELIBERATION N° 2022-265

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 octobre 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 « Centrales sur bâtiments, serres agricoles, hangars, ombrières et ombrières agrivoltaïques de puissance supérieure à 500 kWc ».

Participaient à la séance : 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, la ministre chargée 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 « Centrales sur bâtiments, serres agricoles, hangars, ombrières de puissance supérieure à 500 kWc » (appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment »), par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 30 juillet 2021¹.


Lorsque le ministre chargé de l'énergie recourt à la procédure d'appel d'offres, l'article R. 311-14 prévoit qu'il élabore un cahier des charges qu'il 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 l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment » ainsi que sur les premières versions des cahiers des charges des six autres appels d'offres dits « PPE2 » le 17 juin 2021².

Les lauréats de la procédure bénéficient d'un contrat de complément de rémunération d'une durée de 20 ans. La puissance maximale recherchée de 5,1 GW pour cet appel d'offres est répartie sur quatorze périodes de candidature. La troisième période de candidature s'est clôturée le 1^{er} juillet 2022.

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 le 9 avril 2022 par la ministre chargée de l'énergie d'un premier projet de modification du cahier des charges de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment », applicable à une période à déterminer, visant en particulier à rendre éligibles à l'appel d'offres les ombrières agrivoltaïques. Le projet contenait une définition d'ombrières agrivoltaïques se concentrant sur le principe de synergie entre productions agricoles et électriques (sans critère d'innovation).

La CRE a été saisie le 10 octobre 2022 d'un nouveau projet de modification du cahier des charges de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment » applicable à la quatrième période de l'appel d'offres, qui prévoit notamment :

- 
- l'introduction d'une indexation des tarifs de référence proposés par les lauréats pour prendre en compte l'évolution des coûts des installations entre la date de dépôt de candidature et jusqu'à douze mois avant la mise en service des installations (nouveau coefficient d'indexation K) ;
- la modification de la formule de l'indexation appliquée chaque année à la date d'anniversaire de la prise d'effet du contrat (coefficient L préexistant) ;

¹ Avis n° 2021/S 146-385911 publié au JOUE le 30 juillet 2021.

² 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.

- l'ajout d'une pièce à fournir pour les ombrières agrivoltaïques et les serres agrivoltaïques ;
- une amélioration de la méthodologie de calcul de l'évaluation carbone simplifiée ;
- l'allongement des délais d'instruction de l'appel d'offres par le CRE de deux semaines.

2. PRINCIPALES MODIFICATIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES PAR RAPPORT A LA SAISINE DU 9 AVRIL 2022

2.1 Calendrier

La prochaine période de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment », initialement prévue du 3 au 14 octobre 2022 est décalée du 21 novembre au 3 décembre 2022. Les volumes appelés sont inchangés.

2.2 Traitement des sursouscriptions

Pour les trois premières périodes de candidature de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment », le cahier des charges prévoyait un dispositif permettant à la ministre chargée de l'énergie de revoir à la hausse la puissance appelée « *au vu des résultats, et notamment de la compétitivité des offres déposées* ». Par ailleurs, il était prévu que le volume appelé pourrait être augmenté jusqu'à 600 MW dans le cas où le volume de dossiers éligibles déposés dépassait 300 MW.

Le projet de modification du cahier des charges, objet de la présente délibération, prévoit que « *si le nombre de projets éligibles est supérieur à 400 MW, le volume appelé pourra être augmenté jusqu'à 800 MW, et jusqu'à 100 MW supplémentaires pourront être réservés aux projets de moins de 1 MWc distants de plus de 250 m de tout autre projet à la même période de candidature.* »



2.4 Indexation des tarifs d'achat

2.4.1 Indexation avant la mise en service des installations (coefficient K)

Le projet de modification du cahier des charges prévoit d'introduire, en plus de l'indexation annuelle des tarifs de référence des lauréats déjà prévue par le cahier des charges en vigueur (coefficient L), une indexation des tarifs entre la date limite de dépôt des offres et douze mois avant la mise en service de l'installation (paragraphe 7.1.3 du cahier des charges).

La formule d'indexation proposée est la suivante :

$$K = (1 + 4 * (TauxDette_E - TauxDette_C)) * (0,35 * \frac{ICHTrev - TS_E}{ICHTrev - TS_C} + 0,54 * \frac{FM0ABE0000_E}{FM0ABE0000_C} + 0,04 * \frac{IndexAlu_E}{IndexAlu_C} + 0,01 * \frac{IndexCu_E}{IndexCu_C} + 0,05 * \frac{IndexAcier_E}{IndexAcier_C} + 0,01 * \frac{IndexTransport_E}{IndexTransport_C})$$

Formule dans laquelle :

- L'indice E désigne le mois de prise d'effet du contrat de complément de rémunération ;
- L'indice C désigne le mois de fin de la période de candidature ;
- $TauxDette_E$ est la moyenne des valeurs définitives des indices IBOXX € CORPORATES 10-15 – Annual Yield (ISIN : DE000A0ME5S6) sur les 3 mois civils précédant le 1er jour du 15e mois avant la mise en service . $TauxDette_E$ est exprimé comme un nombre décimal (5% valent 0,05) ;
- $TauxDette_C$ est la moyenne des valeurs définitives des indices IBOXX € CORPORATES 10-15 – Annual Yield (ISIN : DE000A0ME5S6) sur les 3 mois civils précédant le 1er jour du mois C-3. $TauxDette_C$ est exprimé comme un nombre décimal (5% valent 0,05) ;
- $ICHTrev - TS_E$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du 12e mois avant la mise en service de l'indice du coût horaire du travail révisé – tous salariés – dans les industries mécaniques et électriques ;
- $ICHTrev - TS_C$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du mois C de l'indice du coût horaire du travail révisé – tous salariés – dans les industries mécaniques et électriques ;
- $FM0ABE0000_E$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du 12e mois avant la mise en service de l'indice des prix à la production de l'industrie française pour le marché français, ensemble de l'industrie, A10 BE, prix départ usine ;
- $FM0ABE0000_C$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du mois C de l'indice des prix à la production de l'industrie française pour le marché français, ensemble de l'industrie, A10 BE, prix départ usine ;
- $IndexAlu_E$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du 12e mois avant la mise en service de l'indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – CPF 24.42 – Aluminium 010534272 ;
- $IndexAlu_C$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du mois C de l'indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – CPF 24.42 – Aluminium 010534272 ;
- $IndexCu_E$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du 12e mois avant la mise en service de l'indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – CPF 24.44 – Cuivre 010534659 ;
- $IndexCu_C$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du mois C de l'indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – CPF 24.44 – Cuivre 010534659 ;
- $IndexAcier_E$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du 12e mois avant la mise en service de l'indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – CPF 24.10 – Acier pour la construction 010536462 ;
- $IndexAcier_C$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du mois C de l'indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français – CPF 24.10 – Acier pour la construction 010536462 ;
- $IndexTransport_E$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du 12e mois avant la mise en service de l'indice des prix de production des services français aux entreprises françaises (BtoB) – CPF 50A – Transport maritime et côtier 010546102 ;
- $IndexTransport_C$ est la dernière valeur définitive connue le 1er jour du mois C de l'indice des prix de production des services français aux entreprises françaises (BtoB) – CPF 50A – Transport maritime et côtier 010546102.

2.4.2 Indexation annuelle après la mise en service des installations (coefficient L)

Le cahier des charges de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment » prévoit d'ores et déjà une indexation annuelle des tarifs de référence proposés par les lauréats, via l'indice L, à chaque date d'anniversaire du contrat d'achat. Elle s'applique pendant toute la durée de vie du contrat (20 ans) et a pour objectif de refléter les évolutions pouvant impacter les coûts d'exploitation des projets une fois l'investissement réalisé.

Le projet de modification du cahier des charges prévoit une évolution de la pondération des indices utilisés dans cette indexation. Le tarif serait désormais indexé annuellement par application du coefficient L défini comme suit :

$$L = 0,8 + 0,15 \frac{ICHTrev - TS}{ICHTrev - TSo} + 0,05 \frac{FMOABE0000}{FMOABE0000o}$$

Formule dans laquelle :

- ICHTrev-TS est la dernière valeur définitive connue au 1^{er} novembre précédant la date anniversaire de la prise d'effet du contrat de l'indice du coût horaire du travail révisé (tous salariés) dans les industries mécaniques et électriques ;
- FMOABE0000 est la dernière valeur définitive connue au 1^{er} novembre précédant la date anniversaire de la prise d'effet du contrat de l'indice des prix à la production de l'industrie française pour le marché français – ensemble de l'industrie – A10 BE – prix départ usine ;
- ICHTrev-TSo et FMOABE0000o sont les dernières valeurs définitives connues au 1^{er} novembre précédant la date de prise d'effet du contrat.

2.5 Ajout de la pièce n° 13 spécifique aux installations agrivoltaïques

Pour candidater à l'appel d'offres, le porteur de projet dépose en ligne un dossier comprenant un ensemble de pièces à produire. La présence de ces pièces et leur validité doivent être vérifiées par la CRE lors de l'instruction des dossiers de candidatures. Si une pièce est manquante ou non conforme, l'offre est éliminée.

Le cahier des charges modificatif prévoit une nouvelle pièce à fournir pour les projets d'ombrières agrivoltaïques et de serres agrivoltaïques : la « pièce n° 13 – Avis CDPENAF ». Le candidat doit ainsi joindre à son offre :

- l'avis favorable de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) lorsque celle-ci a été saisie ou s'est autosaisie ;
- la preuve que le candidat a informé la CDPENAF du projet depuis au moins 2 mois, dans le cas où celle-ci n'a pas été saisie ou ne s'est pas autosaisie.

2.6 Augmentation du délai d'instruction de l'appel d'offres par la CRE

Le cahier des charges modificatif de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment » prévoit une augmentation de deux semaines pour le délai prévu pour l'instruction des offres par la CRE (quatre semaines → six semaines) par rapport aux trois premières périodes de l'appel d'offres.

2.7 Evaluation carbone simplifiée

Conformément au paragraphe 2.10 du cahier des charges, les installations souhaitant candidater à l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment » doivent respecter un seuil d'évaluation carbone simplifiée (ci-après « ECS ») inférieur à 550 kg eq CO₂/kWc. Les producteurs ont l'obligation de fournir au cocontractant une attestation de conformité signée par un organisme de contrôle agréé avant la prise d'effet du contrat. L'ECS doit être jointe à l'attestation de conformité.

De plus, les offres sont notées par rapport à leurs ECS. Les modalités de la notation de l'évaluation carbone simplifiée sont définies au paragraphe 4.3. du cahier des charges.

Les modalités de calcul de l'évaluation carbone simplifiée (ECS) sont énoncées en Annexe 2 du cahier des charges. Le bilan carbone se calcule en faisant la somme des valeurs d'émissions de gaz à effet de serre provenant de la fabrication de chaque composant du module photovoltaïque. Les émissions provenant des autres étapes du cycle de vie du module (transport vers le site de mise en service, installation et fin de vie) ne sont pas considérées. De plus, l'ECS porte uniquement sur le laminé photovoltaïque (module photovoltaïque sans cadre) : les autres éléments de l'installation (onduleurs, câbles, supports et cadres des modules) ne sont pas considérés.

Pour déterminer l'ECS d'un module, le calcul est réalisé selon trois étapes :

- inventaire de la quantité de matériaux et composants nécessaires à la fabrication des produits intermédiaires avec prise en compte des pertes et casses ;
- identification des sites de fabrication des composants ;
- détermination des coefficients relatifs à la quantité de gaz à effet de serre émise lors de la fabrication des composants.

Les candidats ont la possibilité de choisir entre deux méthodes pour déterminer les coefficients relatifs à la quantité de gaz à effet de serre émise lors de la fabrication d'un composant :

- l'utilisation de données standards fournies par l'ADEME. Ces valeurs sont répertoriées dans le tableau n° 3 de l'annexe 2 (méthode « standard ») ;
- la proposition de coefficients spécifiques à l'industriel, selon une analyse du cycle de vie réalisée par le fabricant et soumise à validation par l'ADEME (via l'envoi du formulaire compris en annexe 2 bis). Elle est utilisée notamment dans le cas où le fabricant développe un procédé de fabrication innovant et peu énergivore, non répertorié dans le tableau de l'annexe 2 susmentionnée (méthode « dérogatoire »).

Le cahier des charges modificatif prévoit, pour les projets qui candidateront après le 31 mars 2023, une évolution de la méthodologie de calcul de l'ECS. Ils devront désormais se référer à l'annexe 2 ter. Cette évolution comprend notamment :

- l'ajout de produits intermédiaires intervenant dans la fabrication des modules ;
- l'actualisation de la base de données de la méthodologie de calcul standardisé (les coefficients de pertes et casses, les facteurs d'émissions des différents pays de fabrication ainsi que le tableau référençant les coefficients d'émission) ;
- l'ajout d'informations et de documents à fournir avec le formulaire de validation de coefficients par l'ADEME lors du recours à la 2nde méthode « dérogatoire ». Le candidat doit désormais utiliser le formulaire présent en annexe 2 quater.

2.8 Autres modifications

D'autres évolutions du cahier des charges sont également prévues par rapport à la version de la saisine du 9 avril 2022, notamment :

- la modification/précision de la définition de « Hangar » ;
- le changement de dénomination de « Serre agricole » en « Serre agrivoltaïque » ;
- l'ajout de précisions sur la garantie financière de démantèlement (pièce n° 11) ainsi que sur les modalités concernant les différentes garanties financières sous forme de consignation ;
- l'ajout d'une formule pour le calcul des indemnités payées par le producteur (mise en cohérence avec le cahier des charges de l'appel d'offres « PPE2 PV Sol »).

Certaines recommandations de la CRE, exprimée dans le cadre de sa délibération du 21 mai 2022³, ont donné lieu à des évolutions du cahier des charges s'agissant :

- de l'application de la règle de distance pour l'éligibilité des installations du volume réservé ;
- des modalités d'application de la règle de compétitivité (articulation avec le volume réservé et cas d'une égalité de notes).

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Traitement des sursouscriptions

La CRE accueille favorablement la possibilité de revoir la puissance appelée à la hausse en cas de sursouscription pour la 4^e période de candidature.

³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 mai 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 « Centrales sur bâtiments, serres agricoles, hangars, ombrières et ombrières agrivoltaïques de puissance supérieure à 500 kWc ».



3.3 Indexation des tarifs de référence

3.3.1 Coefficient d'indexation K

3.3.1.1 Formule d'indexation

La CRE estime que la mise en place d'une indexation des tarifs de référence avant la mise en service des installations est pertinente à la fois dans le cadre des guichets ouverts et des appels d'offres dans la mesure où elle permet de mieux refléter les coûts réellement supportés par les producteurs au moment du bouclage financier.

La formule d'indexation applicable aux installations lauréates de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment » devrait être similaire à celle prévue pour l'arrêté tarifaire solaire (« AT S21 »)⁴ dans la mesure où la structure des coûts des installations éligibles à ces deux dispositifs de soutien est analogue.

La CRE a rendu un avis le 12 octobre 2022⁵ sur le projet d'arrêté modificatif de l'AT S21 dans lequel elle analyse en détail la formule d'indexation de l'arrêté modificatif et propose une formule alternative permettant un suivi pertinent des variations de coûts des projets éoliens à terre. La formule proposée dans le projet de cahier des charges objet de la présente délibération reprend à l'identique la formule proposée par la CRE dans son avis du 12 octobre 2022 précité (indices et pondérations). La CRE est ainsi favorable à cette formule.

⁴ Arrêté du 6 octobre 2021 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 en métropole continentale.

⁵ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 octobre 2022 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 6 octobre 2021 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque.

3.3.1.2 Temporalité de l’indexation K

Le candidat dont l’offre a été retenue s’engage à mettre en service son installation avant la plus tardive des deux dates suivantes :

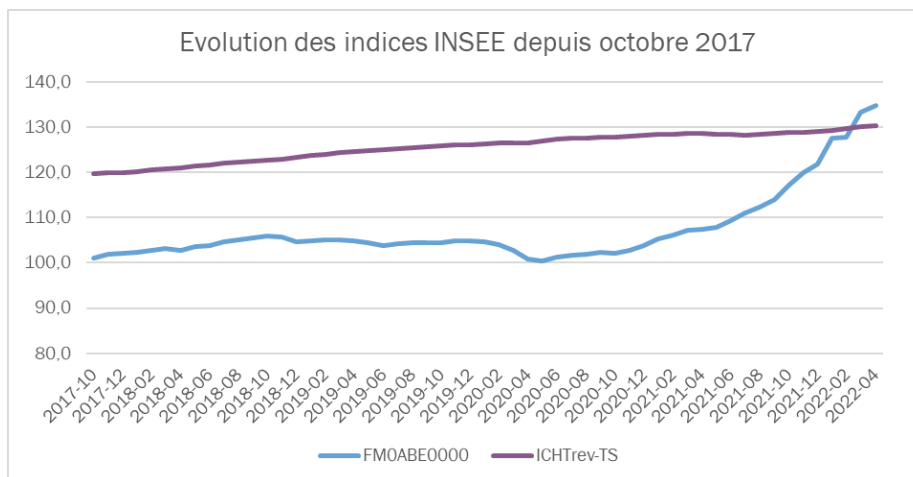
- trente mois à compter de la date de désignation comme lauréat de l’appel d’offres ;
- deux mois à compter de la fin des travaux de raccordement, sous réserve que le producteur ait mis en œuvre toutes les démarches pour que les travaux de raccordement soient réalisés dans les délais dans le respect des exigences du gestionnaire de réseau.

Cette date butoir de mise en service peut également être reportée en cas de recours contentieux ou d’évènement imprévisible à la date de désignation du lauréat et extérieur au producteur.

Il est ainsi possible de constater des délais importants entre, d’une part, la sécurisation du tarif et, d’autre part, l’approvisionnement en matériel et la construction de l’installation : au moment où la dépense se concrétise, son montant n’est plus nécessairement en adéquation avec le niveau de tarif sécurisé.

Concernant la temporalité de l’indexation via le coefficient K, le projet de cahier des charges prévoit qu’elle s’applique de la fin de période de candidature et jusqu’à douze mois avant la mise en service de l’installation.

La plupart des indices envisagés pour la nouvelle formule d’indexation sont historiquement à tendance globalement inflationniste, comme le montre le graphique ci-dessous.



Un porteur de projet qui serait en mesure de mettre en service son projet rapidement après l’obtention de son contrat pourrait arbitrer entre (i) une mise en service immédiate de son installation et, (ii) un décalage de cette mise en service pour pouvoir bénéficier d’une indexation K plus avantageuse, et donc potentiellement d’un niveau de soutien plus élevé pendant 20 ans. Cette possibilité d’arbitrage est contraire à un objectif de mise en service rapide des projets photovoltaïques. La CRE recommande donc de définir une date de fin d’indexation qui incite au mieux le producteur à mettre son installation en service dans les meilleurs délais et permet d’éviter d’éventuels comportements attentistes.



La CRE considère également que la date de fin de l'indexation K doit être fixée au plus proche de la date à laquelle le porteur de projet sécurise réellement ses coûts d'approvisionnement afin d'éviter toute spéculation (i) sur de potentielles baisses des coûts réels liées à des évolutions technologiques et non captées par l'indexation ou (ii) sur d'éventuelles hausses des indices utilisés dans la formule d'indexation. La date de douze mois avant la date de mise en service ne répond pas à cet objectif : son calibrage pose question compte tenu des typologies très diverses des projets photovoltaïques ayant sécurisé leur tarif (cas par exemple des parcs subissant des retards dans les travaux de raccordement). Par ailleurs, elle implique qu'une installation qui se mettrait en service avec du retard, après la date limite d'achèvement, continuerait à bénéficier d'une indexation de son tarif, ce qui semble contestable.

La CRE recommande donc de fixer la date de fin d'indexation six mois après la date à laquelle les projets sont purgés de tout recours. La définition proposée par la CRE permet un meilleur alignement entre la date de fin de l'indexation K et la sécurisation des coûts d'approvisionnement par les porteurs de projet et ne crée pas d'éventuelles incitations au retard dans la mise en service des installations. Enfin, il convient de noter qu'une définition similaire est actuellement prévue dans le cahier des charges du dialogue concurrentiel n° 1/2020 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de la Normandie⁶.

Pour constater la date à laquelle les autorisations sont purgées de tout recours les dispositions opérationnelles suivantes pourraient être mise en place :

- le producteur déclare à EDF Obligation d'Achat la date à laquelle ses autorisations sont purgées de tout recours ;
- le référentiel de contrôle de la filière et le modèle d'attestation de conformité sont amendés pour prévoir qu'au moment du contrôle, le producteur fournit à l'organisme agréé chargé du contrôle, l'ensemble des documents justifiant la date à laquelle les autorisations sont purgées de tout recours ;
- en cas de déclaration frauduleuse, le producteur s'expose aux sanctions prévues au 8.2. du cahier des charges comprenant notamment la résiliation de plein droit du contrat pour la durée restant à courir.

La CRE propose la rédaction suivante pour définir la date de fin d'indexation : « *la date intervenant six mois après la date la plus tardive entre 1) la Date de désignation des lauréats et 2) la date à laquelle le projet est purgé de recours à l'encontre de toute autorisation administrative nécessaire à la réalisation du projet, date notifiée par le producteur au cocontractant. Pour l'application du présent alinéa le projet est réputé purgé de tout recours lorsque, d'une part, les délais de recours contentieux à son encontre sont expirés et, d'autre part, ces autorisations n'ont fait l'objet d'aucun recours ou, si un recours a été formé, celui-ci a été rejeté par une décision juridictionnelle définitive et irrévocable* ».

Dans le cas où la construction de parcs faisant l'objet de recours venait à être facilitée à l'avenir, la date de fin d'indexation pourrait être simplifiée en « X mois après la date de fin de période de candidature ».

3.3.2 Indexation annuelle après la mise en service des installations (coefficient L)

La CRE est favorable à l'évolution de la pondération des indices utilisés s'agissant de l'indexation après la prise d'effet des contrats de complément de rémunération, qui reprend également les pondérations proposées par la CRE dans son avis du 12 octobre 2022 sur l'arrêté modificatif de l'AT PV S21. Cette modification devrait permettre un suivi plus pertinent des variations de coûts d'exploitation des projets photovoltaïques.

3.4 Ajout de la pièce n° 13

Le cahier des charges modificatif, sur lequel la CRE a rendu un avis en avril 2022, a étendu les conditions d'éligibilité à l'appel d'offres aux ombrières agrivoltaïques⁷ de plus de 500 kWc, au même titre que les installations sur bâtiment, serres agricoles, hangars, et ombrières « classiques ». L'installation de panneaux photovoltaïques sur l'ensemble des terrains agricoles est soumise aux dispositions du code de l'urbanisme relatives aux exceptions à l'inconstructibilité de principe des terrains naturels et agricoles. En particulier, dans le cas des installations situées sur des terrains agricoles, la compatibilité entre les installations de production d'électricité et la production agricole doit être démontrée pour l'obtention du permis de construire, après consultation et avis (qui peuvent être implicitement réputés favorable⁸) de la CDPENAF⁹.

⁶ <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/dialogue-concurrentiel-n-1-2020-portant-sur-des-installations-eoliennes-de-production-d-electricite-en-mer-dans-une-zone-au-large-de-la-normandie>

⁷ Pour rappel, la définition d'agrivoltaïsme est une notion spécifique désignant les installations permettant de coupler une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale, en permettant une synergie de production démontrable.

⁸ Conformément à l'article R 111-20 du code de l'urbanisme, en cas de saisine ou d'auto-saisine de la CDPENAF, celle-ci dispose d'un délai d'un mois pour rendre un avis et son silence vaut avis favorable : « *Les avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévus au 2° bis de l'article L. 111-4 et à l'article L. 111-5 sont réputés favorables s'ils ne sont pas intervenus dans un délai d'un mois à compter de sa saisine par le préfet de département* ».

⁹ Articles L. 151-1, L. 161-4 et L.111-4 du code de l'urbanisme.

Le cahier des charges modificatif de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment », objet de la présente délibération, introduit l'obligation pour les ombrières et serres agrivoltaïques candidates de disposer d'un avis favorable (éventuellement implicite) de la CDPENAF et de fournir une pièce justificative (pièce n° 13). Cette contrainte n'existait pas dans la dernière version du cahier des charges de mai 2022, mais est présente dans le cahier des charges actuel de l'appel d'offres « PPE2 PV Sol » (paragraphe 2.6.) pour les installations implantées sur terrains agricoles.

La CRE estime que la fourniture de la nouvelle pièce n° 13 au moment de la candidature ne permettra pas de systématiquement vérifier que le porteur de projet n'a pas reçu un avis défavorable de la CDPENAF. En effet, dans le cas où le candidat ne présente pas un avis favorable, la CRE ne pourra que constater la preuve que le candidat a informé la CDPENAF, ce qui ne permet pas d'assurer qu'il n'a pas déjà reçu un avis défavorable.

La CRE recommande donc de supprimer l'obligation de fournir la pièce n° 13.

3.5 Augmentation du délai d'instruction de l'appel d'offres par la CRE

Dans le cadre de son avis du 17 juin 2021 sur les projets de cahiers des charges des nouveaux appels d'offres dits « PPE2 », la CRE avait rappelé que les délais d'instruction actuels étaient particulièrement contraints, en particulier dans un contexte de forte augmentation des volumes et donc du nombre de dossiers à instruire à chaque période.

Le projet de cahier des charges modificatif de l'appel d'offres « PPE2 PV Bâtiment » de mai 2022, et celui objet de la présente délibération, prévoient l'ajout de nouvelles pièces justificatives dont la conformité devra être analysée lors de l'instruction, rendant le délai de 4 semaines encore plus complexe à tenir.

La CRE accueille donc très favorablement l'augmentation du délai d'instruction des offres.

3.6 Evaluation carbone simplifiée

La CRE accueille favorablement les évolutions relatives à la méthodologie de calcul de l'ECS.

3.7 Unités de mesures applicables à la puissance installée des installations photovoltaïques éligibles à l'appel d'offres (MW/MWc)

Contrairement aux cahiers des charges des précédents appels d'offres dits « CRE4 », les cahiers des charges des appels d'offres dits « PPE2 » pour lesquels les installations photovoltaïques sont éligibles, dont l'appel d'offres « PPE2 PV bâtiment », définissent des niveaux de puissances cibles en MW. D'autres grandeurs sont toutefois définies en MWc dans ces cahiers des charges, comme les seuils d'éligibilité aux AO ainsi que la délimitation des volumes réservés. La CRE estime que cette distinction n'a pas lieu d'être.

Les données de puissance installée en MWc sont bien conformes aux pratiques commerciales et contractuelles de la filière. Les références à des données de puissance crête sont par ailleurs présentes dans plusieurs textes réglementaires, par exemple dans l'arrêté tarifaire « AT S21 ».

La CRE estime qu'il doit être procédé rapidement à une clarification des cahiers des charges portant sur des installations photovoltaïques. Afin de faciliter la compréhension des candidats et pour bien prendre en compte la valeur de référence de puissance installée que constitue la donnée en MWc, la CRE recommande de ne pas utiliser de données en MW dans les cahiers des charges.

AVIS DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 10 octobre 2022 par la ministre chargée de l'énergie 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 « Centrales sur bâtiments, serres agricoles, hangars, et ombrières de puissance supérieure à 500 kWc ». Celui-ci vise en particulier à :

- [REDACTED]
- introduire une indexation des tarifs de référence proposés par les candidats avant la mise en service des installations (coefficient K), en plus de l'indexation annuelle (coefficient L) déjà prévue après la prise d'effet des contrats de complément de rémunération ;
- modifier la formule de l'indexation annuelle L ;
- ajouter une pièce à fournir pour les serres/ombrières agrivoltaïques ;
- allonger les délais d'instruction de l'appel d'offres par la CRE de deux semaines ;
- améliorer la méthodologie de calcul du bilan carbone des panneaux photovoltaïques.

La CRE émet un avis favorable sur l'introduction d'une indexation appliquée entre la sécurisation du tarif des lauréats et la mise en service des installations, qui reprend la formule qu'elle propose dans sa délibération¹⁰ du 12 octobre relative à l'arrêté modifiant l'arrêté du 6 octobre 2021 (« AT S21 »). Cependant, elle recommande fortement que cette indexation ne s'applique que jusqu'à six mois après la date la plus tardive entre 1) la Date de désignation des lauréats et 2) la date à laquelle le projet est purgé de recours à l'encontre de toute autorisation administrative nécessaire à la réalisation du projet. Ce second point apparaît fondamental afin d'éviter tout comportement attentiste, pouvant conduire à des décalages de mise en service.

La CRE est favorable à la proposition de modification de la formule de l'indexation annuelle L, qui reprend également la formule qu'elle propose dans le cadre de sa délibération récente sur l'AT S21.

[REDACTED]

Enfin, la CRE émet une série de recommandations s'agissant :

- de l'obligation de fournir la nouvelle pièce justificative (n° 13 : Avis CDPENAF) ;
- de l'unité de mesure applicable à la puissance installée des installations photovoltaïques éligibles à l'appel d'offres.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique, au ministre de l'économie, des finances et de la relance ainsi qu'au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Délibéré à Paris, le 20 octobre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Une commissaire,

Catherine EDWIGE

¹⁰ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 octobre 2022 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 6 mai 2017 fixant les conditions du complément de rémunération de l'électricité produite par les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, de 6 aérogénérateurs au maximum.