

DELIBERATION N° 2023-214

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 juillet 2023 portant avis sur un 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 d'énergie solaire photovoltaïque, hydroélectrique ou éolienne situées en métropole continentale, dit « appel d'offres technologiquement neutre »

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, 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 d'énergie solaire photovoltaïque, hydroélectrique ou éolienne situées en métropole continentale (ci-après appel d'offres « PPE2 Neutre »), par un avis publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 30 juillet 2021¹. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a rendu un avis sur le cahier des charges de cet appel d'offres ainsi que sur celui des six autres appels d'offres dits « PPE2 » le 17 juin 2021².

Cet appel d'offres porte sur une puissance installée cumulée de 2,5 GW, répartie en cinq périodes de candidature. La première période de candidature s'est clôturée le 29 juillet 2022³.

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 ». En application de ces dispositions, la CRE a été saisie par courrier de la ministre chargée de l'énergie reçu le 18 juillet, d'un projet de modification du cahier des charges « PPE2 Neutre », applicable à partir de la deuxième période de l'appel d'offres. Cette saisine a fait l'objet d'une saisine modificative, reçue par courrier le 19 juillet 2023.

¹ Avis n° 2021/S 146-386079 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

³ Délibération de la CRE du 29 septembre 2022 portant décision 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'énergie solaire photovoltaïque, hydroélectrique ou éolienne situées en métropole continentale, dit « appel d'offres technologiquement neutre »

2. MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE PROJET DE CAHIER DES CHARGES

Le projet de cahier des charges reprend les modifications récentes apportées aux cahiers des charges des appels d'offres propres à chaque filière (appel d'offres dits « PPE2 PV Bâtiment »⁴, « PPE2 PV Sol »⁵, « PPE2 Eolien terrestre »⁶ et « CRE4 Petite Hydroélectricité »⁷), et notamment :

- (toutes filières) la confidentialisation du prix plafond. [REDACTED]
- (toutes filières) la modification de la borne inférieure pour la notation du prix : elle est désormais définie comme la moyenne des 10 % des prix les moins élevés des dossiers conformes (et non plus déposés), diminuée de 5 €/MWh ;
- (toutes filières) la mise à jour des formules de l'indexation par le coefficient L pour l'indexation des tarifs sur toute la durée des contrats de soutien à partir de leurs prises d'effet ;
- (toutes filières) l'introduction d'indexations par un coefficient K propre à chaque filière, permettant l'indexation des tarifs avant la mise en service des installations ;
- (toutes filières) les évolutions sur la durée de couverture de la garantie financière de mise en œuvre du projet : la garantie financière doit couvrir le projet sur une durée « *débutant au plus tard trois mois suivant la date limite de dépôt des offres et jusqu'à six mois après la date d'achèvement de l'installation* »⁸. Le candidat peut aussi choisir de renouveler régulièrement la garantie pour prévoir une telle couverture temporelle ; dans ce cas, il fournit une garantie couvrant le projet pour une « *durée minimale de 36 mois débutant au plus tard trois mois suivant la date limite de dépôt des offres* ». Chaque renouvellement intervient au plus tard un mois avant l'échéance de la garantie en cours. Si le renouvellement n'a pas lieu avant cette échéance, l'Etat peut prélever tout ou partie de la garantie en cours ;
- (filières photovoltaïques) le retrait de l'attestation de sécurisation des modules photovoltaïques parmi les pièces obligatoires dans le dossier de candidature⁹ ;
- (filières photovoltaïques) l'amélioration de la méthodologie de calcul du bilan carbone des panneaux photovoltaïques ;
- (filières photovoltaïques) l'extension du périmètre d'éligibilité aux installations photovoltaïques au sol situées sur des zones agricoles et aux installations agrivoltaïques, en cohérence avec ce qui est actuellement prévu pour les appels d'offres PPE2 PV Bâtiment et PPE2 PV Sol ;
- (filière éolienne à terre) l'obligation de fournir, au moment du dépôt de l'offre, l'évaluation carbone (ou une lettre d'engagement du producteur à respecter le seuil de 1 200 kgCO₂/kW).

Par ailleurs, le projet de cahier des charges modifie la définition du prix de marché de référence M_0 utilisé pour le calcul du complément de rémunération de la filière hydroélectrique par rapport à la période précédente, afin de ne pas prendre en compte de pondération par la production de la filière. Cette définition est en phase avec le cahier des charges actuel de l'appel d'offres portant sur les petites installations hydroélectriques¹⁰.

3. ANALYSE DE LA CRE

La CRE est favorable à l'ensemble des modifications proposées, comme elle a pu l'exprimer dans ses délibérations portant avis sur les cahiers des charges propres à chaque filière et, plus généralement, à la mise en cohérence du cahier des charges de l'appel d'offres PPE2 Neutre avec les appels d'offres propres à chaque filière, dans un souci notamment d'égalité de traitement des candidats entre les appels d'offres.

En particulier, la CRE se félicite que le prix plafond de l'appel d'offres PPE2 Neutre soit désormais confidentiel, modification qui a déjà prouvé sa pertinence dans les périodes récentes des appels d'offres spécifiques à chaque filière.

⁴ 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 agrivoltaïques, hangars, ombrières et Ombrières agrivoltaïques » de puissance supérieure à 500 kWc

⁵ Appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol »

⁶ Appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, implantées à terre

⁷ Appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques - Développement de la petite hydroélectricité

⁸ Date de fourniture de l'attestation de conformité au cocontractant.

⁹ Celle-ci n'est plus requise pour candidater à l'appel d'offres PPE2 PV Bâtiment, mais reste nécessaire pour l'appel d'offres PPE2 PV Sol.

¹⁰ Il convient de noter que les prix de marché de référence utilisés pour les filières photovoltaïque et éolienne sont eux toujours pondérés par la production de la filière concernée.

La CRE formule cependant un certain nombre de recommandations complémentaires ci-dessous, qui pourront être prises en compte non seulement dans le cadre du présent appel d'offres, mais également des appels d'offres propres à chaque filière.

3.1 Définition de la notion de « hangar » pour les installations photovoltaïques sur bâtiments

Le cahier des charges a été modifié par rapport à la première période du présent appel d'offres avec l'introduction, dans la définition de « hangar », du cas des volières utilisées pour abriter des animaux dans un lieu clos (introduit à partir de la quatrième période dans l'appel d'offres PPE2 PV Bâtiment) : « *Hangar : Ouvrage couvert : [...] utilisé pour abriter des animaux dans un lieu clos, y compris les abris de type « volière ».* ».

Dans le cadre de l'instruction de la cinquième période de l'appel d'offres PPE2 PV Bâtiment, la CRE a constaté le dépôt par certains candidats de dossiers présentés comme des hangars de type « volières », correspondant en réalité à des ombrières photovoltaïques entourées de filets. Or, ce type d'installations ne correspond pas à la définition de hangar du cahier des charges, qui implique un ouvrage couvert : un ouvrage partiellement couvert ne peut donc pas entrer dans la définition (des filets ne peuvent être considérés comme permettant d'assurer une couverture de la structure).

Les ombrières ne sont pas considérées comme des volières selon la définition du cahier des charges ce qui a été confirmé par le ministère dans le cadre de la session de questions/réponses relative à la cinquième période de l'appel d'offres PPE2 PV Bâtiment : « *Une volière est un espace clos abritant des volatiles. Des ombrières ne sont pas considérées comme des volières. Par ailleurs, les ombrières abritant une activité d'élevage sont exclues de la définition d'une ombrière agrivoltaïque au sens de ce cahier des charges. Ces projets ont vocation à être soutenus via l'appel d'offres « Centrales au sol », à condition de respecter les conditions d'éligibilité de cet appel d'offres.* ». S'il a été affirmé qu'« *un filet peut notamment assurer le clos dans le cas d'une volière* », il a également été précisé que « *le terme « clos » fait [...] référence aux parois latérales du hangar* », et donc pas à la partie supérieure de la structure assurant le couvert.

La CRE recommande par conséquent de supprimer la notion de volière dans la définition de « hangars » du projet de cahier des charges.

3.2 Notation des « cas mixtes » pour les installations photovoltaïques au sol

S'agissant des installations photovoltaïques au sol, le cahier des charges prévoit un bonus de notation (note de « pertinence environnementale » du terrain d'implantation, « NE ») si le terrain d'implantation relève du cas 3 (cf. paragraphe 2.6. du cahier des charges) en tant que terrain dégradé (par exemple ancien site pollué, friche industrielle...).

La note est maximale (9 points) lorsque le certificat d'éligibilité du terrain d'implantation (CETI) établi par le préfet mentionne que le terrain d'implantation est dégradé. Sinon, la note est nulle.

Le cahier des charges ne traite pas, actuellement, de manière explicite le cas des projets dits « mixtes », c'est-à-dire de projets implantés à la fois sur un terrain dégradé au sens du cas 3 et sur un terrain correspondant à l'un des autres cas figurant dans le cahier des charges.

La CRE recommande de préciser explicitement que, pour ce type de projets :

- la note NE est nulle ;
- le plafond de puissance installée (30 Mwc), décrit au paragraphe 1.2.1. du projet de cahier des charges, s'applique.

3.3 Mise en cohérence des durées des garanties financières avec les délais d'achèvement propres à chaque filière

Le paragraphe 6.3 du cahier des charges prévoit que « *le Candidat dont l'offre a été retenue s'engage à ce que l'Achèvement de son Installation intervienne avant une limite définie par la date la plus tardive des deux dates suivantes :*

- *trente (30) mois à compter de la Date de désignation pour les installations photovoltaïques ; ou trente-six (36) mois à compter de la Date de désignation pour les installations éoliennes ou hydroélectriques ;*
- *[...] »*

Or, la durée des garanties financières pour les différentes filières éligibles à l'appel d'offres est identique (36 mois si le candidat fait le choix d'une garantie financière avec renouvellement régulier). La CRE recommande de fixer cette durée à 42 mois (délai d'achèvement + 6 mois) pour les installations des filières éoliennes et hydroélectriques.

3.4 Intégration des revenus capacitaires

La formule proposée par le cahier des charges pour le calcul du complément de rémunération ne prend en compte que les revenus tirés de la vente de l'électricité produite sur le marché spot de l'électricité et ne prend pas en compte les revenus tirés du marché de capacité. Ces revenus étant incertains au moment du dépôt de l'offre, de nombreux producteurs ne les prennent pas en compte dans leur plan d'affaires : ils bénéficient alors d'un effet d'aubaine, car ces revenus viennent s'ajouter au complément de rémunération, dont ils ont défini le niveau pour obtenir une rentabilité qu'ils jugent suffisante. Cela se traduit donc par un prix plus élevé et donc un surcoût non justifié pour les finances publiques.

La CRE réitère donc sa recommandation de déduire les revenus capacitaires du calcul du complément de rémunération, en reprenant la formule déjà utilisée dans le cadre des arrêtés tarifaires éolien¹¹ et hydraulique¹¹ en vigueur, du cahier des charges de l'appel d'offres CRE4 Petite Hydroélectricité, ainsi que dans les cahiers des charges des appels d'offres portant sur des parcs éoliens en mer :

$$CR = \sum_{i=1}^{12} E_i (T - M_{0i}) - Nb_{capa} \cdot Pref_{capa}$$

Avec :

- *Nb_capa* le nombre de garanties de capacités calculé pour l'installation selon les règles du mécanisme de capacité, en MW ;
- *Pref_capa* le prix de référence du marché de capacité, défini comme le prix de la dernière enchère organisée pendant l'année civile précédant l'année de livraison, en €/MW.

3.5 Définition du prix de référence pour le calcul du complément de rémunération

Les définitions du prix de référence M_0 pour le calcul du complément de rémunération sont spécifiques à chaque filière. Ainsi, pour les projets hydroélectriques, il n'y a pas de pondération par la production de la filière, alors qu'elle est bien prévue pour les filières éolienne à terre et photovoltaïque.

En moyenne, depuis 2017, les M_0 mensuels pour la filière éolienne sont inférieurs de 7 % aux M_0 mensuels non pondérés, tandis que les M_0 mensuels pour la filière solaire sont supérieurs de 1 % aux M_0 mensuels non pondérés. Pour un même tarif de référence T, le complément de rémunération versé par l'Etat n'est donc pas identique suivant la filière du projet concerné. Il n'est donc pas possible de comparer deux projets de deux filières différentes en se basant sur le tarif demandé, le coût réel du projet pour l'Etat (à savoir, le complément de rémunération versé) ne se basant pas sur la même référence.

La CRE recommande donc d'étudier la possibilité de définir un prix de référence M_0 commun à toutes les filières, par exemple un M_0 non pondéré, spécifiquement pour l'appel d'offres PPE2 Neutre (qui serait, le cas échéant, applicable à partir de la troisième période), afin que la notation du prix discrimine de manière équitable les projets en fonction de leur compétitivité vis-à-vis des finances publiques.

3.6 Délais d'instruction

Dans le projet de cahier des charges, la CRE dispose d'un mois pour instruire les dossiers déposés et transmettre les résultats à la ministre. Au vu de la complexité de l'instruction de certaines pièces, notamment pour les projets photovoltaïques « agricoles », la CRE recommande d'aligner cette durée sur celle prévue dans les appels d'offres photovoltaïques PPE2 PV Sol et PPE2 PV Bâtiment, à savoir six semaines après la date limite de dépôt des offres.

¹¹ Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, des cours d'eau et des eaux captées gravitairement.

AVIS DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (« CRE ») a été saisie par courrier de la ministre chargée de l'énergie reçu le 18 juillet 2023 d'un 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 d'énergie solaire photovoltaïque, hydroélectrique ou éolienne situées en métropole continentale. Cette saisine a fait l'objet d'une saisine modificative, reçue par courrier le 19 juillet 2023. Le projet de cahier des charges vise en particulier à intégrer les modifications récentes apportées aux cahiers de charges des appels d'offres spécifiques à chaque filière. La CRE est favorable à cette mise en cohérence.

La CRE donne un avis favorable au projet de cahier des charges et formule les recommandations suivantes :

- revoir la définition des « hangars » (installations photovoltaïques sur bâtiments) pour en exclure le cas des « volières » pour les installations photovoltaïques sur bâtiment ;
- préciser que la notation de « pertinence environnementale » (NE) des projets photovoltaïques au sol situés seulement en partie sur des terrains dégradés est nulle et que la limite de puissance installée de 30 MWc s'applique à ces projets ;
- mettre en cohérence les durées des garanties financières avec les délais d'achèvement des installations applicables aux différentes filières ;
- intégrer explicitement les revenus capacitaires au calcul du complément de rémunération ;
- étudier la possibilité de définir un prix de référence commun à toutes les filières pour le calcul du complément de rémunération, par exemple un prix de référence non pondéré, afin de rendre comparable les tarifs proposés par des candidats de filières différentes (le cas échéant, à partir de la troisième période du présent appel d'offres) ;
- augmenter le délai d'instruction de l'appel d'offres par la CRE à six semaines, comme pour les appels d'offres portant sur des installations photovoltaïques.

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'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré à Paris, le 27 juillet 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON