



## DELIBERATION N° 2019-088

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 avril 2019 relative à l'instruction des dossiers de candidature à la septième 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 « Centrales sur bâtiments, serres et hangars agricoles et ombrières de parking de puissance comprise entre 100 kWc et 8 MWc »

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE 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, 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 de l'énergie solaire « Centrales sur bâtiments, serres et hangars agricoles et ombrières de parking de puissance comprise entre 100 kWc et 8 MWc », par un avis<sup>1</sup> publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 9 septembre 2016. Un cahier des charges modificatif a été publié<sup>2</sup> le 21 novembre 2018.

Cet appel d'offres comprend deux familles, la première porte sur les installations de puissance crête comprise entre 100 kWc exclus et 500 kWc exclus, la seconde sur les installations de puissance crête comprise entre 500 kWc inclus et 8 MWc inclus, ombrières de parking exclues.

La septième période de candidature s'est clôturée le 8 mars 2019.

### ANALYSE DES RESULTATS

#### Sur la puissance cumulée des dossiers

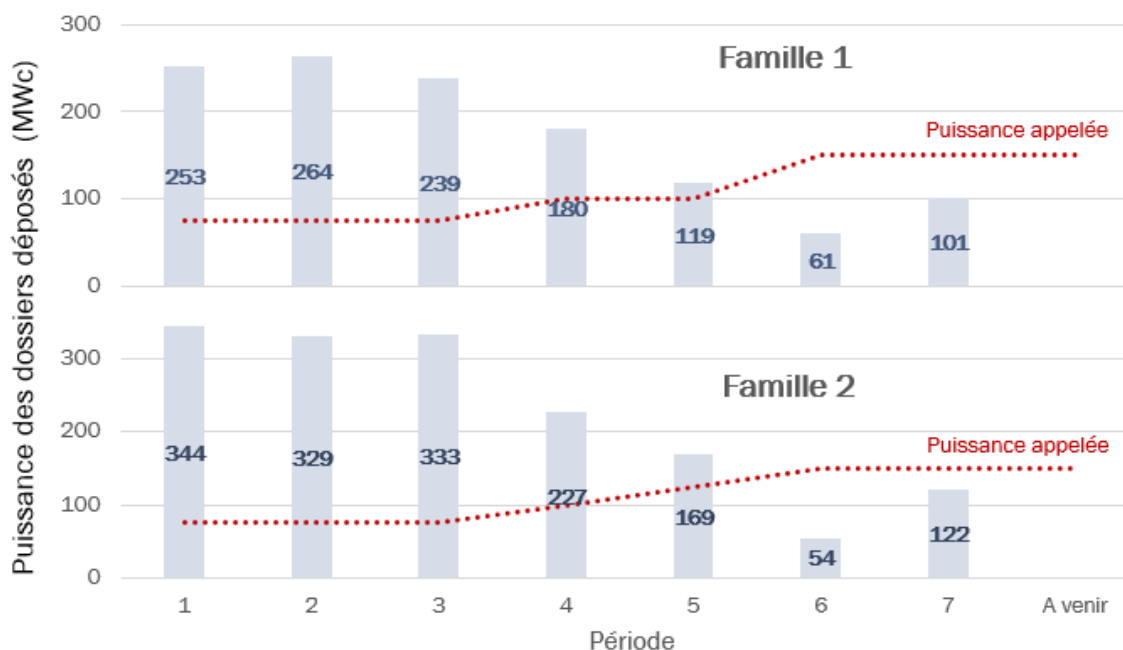
Comme à la précédente période du présent appel d'offres, la puissance cumulée des dossiers déposés n'a permis d'atteindre la puissance cumulée appelée dans aucune des deux familles de candidature.

La puissance des 400 dossiers déposés s'élève à 223 mégawatts-crête (MWc), ce qui représente seulement 74 % des 300 MWc recherchés.

À l'issue des cinquième et sixième périodes de candidature, la CRE avait alerté le ministre chargé de l'énergie sur le risque réel de défaut de concurrence pour la présente septième période, ainsi que pour les deux futures périodes déjà programmées.

<sup>1</sup> Avis n° 2016/S 174-312851

<sup>2</sup> Avis rectificatif n° 2018-175846 publié au JOUE le 11 novembre 2018



**Evolution de la puissance déposée à chaque période et comparaison à la puissance appelée**

L’instruction des offres par la CRE a conduit à l’élimination de vingt (20) d’entre elles. Les puissances cumulées des dossiers conformes sont donc respectivement de 95,9 et 111,4 MWc en familles 1 et 2 à comparer aux 150 MWc recherchés dans chaque famille. La puissance totale des offres conformes est de 207,3 MWc, soit 69 % de la puissance appelée.

**Sur les prix moyens pondérés**

Les prix moyens pondérés des dossiers conformes s’élèvent à 99,16 €/MWh pour la famille 1 et à 93,28 €/MWh pour la famille 2. Ces prix sont en hausse par rapport à la sixième période de respectivement 8 et 18 % pour les familles 1 et 2. Par rapport à la dernière période où la puissance déposée excédait la puissance recherchée – la cinquième – ces prix sont en hausse de respectivement 19 et 27 %.

**Sur l’estimation des charges**

Sur le fondement d’hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse, la CRE estime que les charges de service public induites par ces projets se situeront autour de 12 M€ pour la première année de fonctionnement des installations et de 220 M€ sur les 20 années du contrat.

À titre de comparaison, la CRE estime que ces charges s’élèveraient à 7,5 M€ la première année et à 130 M€ au total si les prix moyens pondérés des dossiers conformes dans chaque famille de candidature étaient égaux à ceux de la cinquième période.



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

### **Contexte**

La septième période de candidature 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 et hangars agricoles et ombrières de parking de puissance comprise entre 100 kWc et 8 MWc » s'est clôturée le 8 mars 2019.

Si la CRE est très attachée à l'atteinte des objectifs de développement pour les installations photovoltaïques de grande puissance, filière dont elle a souligné la compétitivité dans son récent rapport *Coûts et rentabilité du grand photovoltaïque en métropole continentale*<sup>3</sup>, elle est également attentive à l'efficacité des dispositifs de soutien afin que ces objectifs soient atteints au meilleur coût pour la collectivité.

### **Constat et analyse**

Cette septième période s'est avérée non concurrentielle dans la mesure où le volume déposé ne représente que 74 % de la puissance recherchée et ce, malgré un doublement de la puissance cumulée des dossiers déposés par rapport à la sixième période de candidature.

Après plusieurs années de baisse progressive, les prix demandés par les candidats sont en forte hausse – entre + 19 et + 27 % selon la famille – par rapport à la cinquième période, dernière période où la puissance déposée excédait la puissance recherchée. Aucun frein conjoncturel pouvant justifier une telle hausse des coûts du solaire photovoltaïque n'a été identifié, aussi bien en France qu'à l'étranger. En outre, les coûts déclarés par les candidats sont en légère baisse par rapport aux dossiers déposés aux précédentes périodes. La hausse des prix est donc assurément la conséquence de l'anticipation par les candidats du défaut de concurrence à la présente période de l'appel d'offres, dans la continuité des résultats observés à la sixième période.

Ce constat est en outre renforcé par le comportement de certains candidats : outre les dépôts de nouvelles candidatures à un prix plus élevé pour des projets éliminés ou non retenus à de précédentes périodes (14 projets pour une augmentation moyenne de 13 €/MWh), un nombre élevé d'offres déposées à l'occasion de la présente période portent de manière certaine ou probable sur des projets ayant déjà été désignés lauréats de périodes antérieures avec des tarifs inférieurs (26 projets identifiés, pour une augmentation moyenne de 20 €/MWh).

Certains candidats ont justifié dans leurs offres les raisons de l'abandon des projets initiaux par des éléments que la CRE n'est pas en mesure de vérifier. Dès lors, rien ne permet d'écarter la possibilité que ces candidats aient décidé de saisir l'opportunité d'un probable défaut de concurrence afin d'être de nouveau désignés lauréats à un tarif plus élevé.

La CRE constate en outre que l'engagement budgétaire pluriannuel consubstantiel de la désignation des offres conformes excéderait de 90 M€ l'engagement induit par la désignation d'un même volume de projets présentant les prix moyens de la cinquième période ; soit un surcoût de près de 70 % sous les hypothèses de prix de marché retenues.

### **Recommandations pour la présente 7<sup>ème</sup> période de candidature**

Ainsi la CRE recommande au ministre chargé de l'énergie de déclarer cette période de candidature sans suite et de ne désigner aucun lauréat, en considération des éléments suivants :

- Seule 74 % de la puissance recherchée a été souscrite, ce qui ne permet pas l'exercice d'une sélection des offres par le prix et conduit à retenir des offres 25 % plus chères qu'à la dernière période où la puissance recherchée a pu être atteinte.
- Cette augmentation du prix n'est pas le reflet d'une évolution à la hausse des coûts de la filière liée à une augmentation des coûts d'investissement, d'exploitation, de financement, ou encore à l'accès à un gisement solaire moins favorable.
- Le comportement de plusieurs candidats confirme l'anticipation d'un défaut de concurrence, notamment le dépôt de nombreuses offres déjà déposées à des périodes antérieures, parmi lesquelles des projets déjà désignés lauréats, à des prix plus élevés.

Toutefois, si le ministre choisissait de ne pas déclarer l'appel d'offres sans suite, la CRE recommande de ne déclarer lauréats que les projets non éliminés dont le tarif de référence est inférieur aux tarifs maximaux demandés par les lauréats des deux familles de candidature de la cinquième période, dernière période où la puissance déposée excédait la puissance recherchée, ainsi que les dossiers, qui, eu égard à une meilleure évaluation carbone simplifiée, seraient mieux classés que le dernier des dossiers précités.

<sup>3</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Publications/Rapports-thematiques/Coûts-et-rentabilites-du-grand-photovoltaïque-en-metropole-continentale>

Cette recommandation subsidiaire conduirait à retenir 91 dossiers représentant 27,1 MWc<sup>4</sup> en famille 1, au prix moyen pondéré de 89,77 €/MWh, et aucun dossier en famille 2.

### **Recommandations pour les périodes ultérieures**

Afin d'éviter que cette situation préoccupante ne perdure aux deux prochaines et dernières périodes, la CRE rappelle qu'il appartient aux pouvoirs publics d'analyser, en lien avec la filière, les raisons de cette souscription insuffisante. Les mesures suivantes pourront être envisagées à l'issue de cette réflexion :

- réduire les volumes recherchés ou repousser la date de la prochaine période, afin que les acteurs aient le temps de constituer un stock de projets en lien avec la puissance cumulée appelée ;
- baisser les prix plafonds afin que l'anticipation d'un défaut de concurrence ne conduise pas certains acteurs à déposer des offres à des prix majorés.

En tout état de cause, la CRE recommande de modifier le cahier des charges dès la prochaine période pour inciter les producteurs à déposer des offres au plus près de leurs coûts. Elle propose pour cela d'éliminer les 20 % des projets (en puissance cumulée) les moins bien notés lorsque les volumes des projets conformes sont inférieurs ou à peine supérieurs aux volumes recherchés. Une rédaction est proposée en annexe de la présente délibération.

### **Adoption du rapport de synthèse de la 7<sup>ème</sup> période**

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la septième période de candidature, ci-annexé, ainsi que les fiches d'instruction des offres. Ces documents sont notifiés au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, à la secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ainsi qu'au ministre de l'action et des comptes publics.

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

Délibéré à Paris, le 25 avril 2019.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO

<sup>4</sup> Le paragraphe 1.2.2 du cahier des charges de l'appel d'offres prévoit que « les dossiers de candidature retenus par le gouvernement pour- ront représenter moins que la Puissance cumulée appelée ».

## **ANNEXE**

Afin d'inciter les producteurs à déposer des offres au plus près de leurs coûts, la CRE recommande l'intégration au cahier des charges de la prescription suivante :

« Dans chaque famille, si la puissance cumulée des offres conformes représente moins de 1,25 fois la puissance appelée, les offres conformes les moins bien notées jusqu'à atteindre 20 % de la puissance des offres conformes ne sont pas retenues.

En cas d'égalité de notes, l'ensemble des offres permettant d'atteindre ce seuil ne sont pas retenues ».