

DÉLIBÉRATION

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 1^{er} septembre 2016 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 « Centrales sur bâtiments, serres et hangars agricoles et ombrières de parking de puissance comprise entre 100kWc et 8 MWc »

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

En application des dispositions de l'article R. 311-14 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 8 août 2016 par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat d'un projet de cahier des charges portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire.

1. CONTEXTE

Les lignes directrices sur les aides d'État dans les domaines de l'énergie et de la protection de l'environnement, adoptées par la Commission européenne le 28 juin 2014, permettent d'évaluer la compatibilité des mesures d'aides avec le fonctionnement du marché intérieur, s'agissant notamment des aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Elles prévoient (i) qu'à compter du 1^{er} janvier 2016 les aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables prennent la forme d'une prime qui s'ajoute au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité pour les installations de plus de 500 kW et (ii) qu'à compter du 1^{er} janvier 2017 elles sont octroyées « à l'issue d'une procédure de mise en concurrence fondée sur des critères clairs, transparents et non discriminatoires » pour les installations de plus de 1 MW.

Le soutien à la filière photovoltaïque continuera d'être organisé au moyen de tarifs d'achat de l'électricité produite définis par arrêtés pris par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie pour les installations de moins de 100 kWc et par des appels d'offres au-delà. L'intensité concurrentielle des appels d'offres organisés depuis 2011 a permis de répercuter la baisse des coûts des installations sur le niveau de soutien à cette filière.

Le projet de cahier des charges du présent appel d'offres prévoit que les installations de puissance inférieure à 500 kWc concluent un contrat d'achat pour l'électricité produite et que celles de puissance supérieure bénéficient d'un contrat de complément de rémunération. Il s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la nouvelle procédure introduite par le décret n° 2016-170 du 18 février 2016 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité¹ et sur lequel la CRE a rendu un avis le 3 février 2016².

2. PRINCIPALES PRESCRIPTIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES

2.1 Objet de l'appel d'offres

L'appel d'offres porte sur la réalisation et l'exploitation d'installations solaires sur bâtiments, serres et hangars agricoles et ombrières de parking, situées en France métropolitaine continentale. Il est segmenté en deux familles et en neuf périodes de candidature :

¹ Codifié aux articles R. 311-13 et suivants du code de l'énergie

² Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 3 février 2016 portant avis sur le projet de décret modifiant le décret n° 2002-1434 du 4 décembre 2002 relatif à la procédure d'appel d'offres pour des installations de production d'électricité

- Famille 1 : installations de puissance crête comprise entre 100 et 500 kWc ;
- Famille 2 : installations de puissance crête comprise entre 500 kWc et 8 MWc, à l'exception des ombrières de parking.

2.2 Procédure

Une fois les dossiers reçus par la CRE, le projet de cahier des charges prévoit l'élimination des projets ne respectant pas une distance suffisante avec les autres projets candidats, ou pour lesquels les pièces fournies ne sont pas conformes aux prescriptions exigées ou pour lesquels le prix proposé excède un prix plafond ou se situe en-dessous d'un prix plancher, tous deux dégressifs dans chacune des familles d'une période de candidature à l'autre.

Pour les deux familles, les dossiers non-éliminés font l'objet d'une notation selon le prix proposé et le bilan carbone des modules photovoltaïques choisis.

La CRE dispose d'un délai d'instruction de vingt-et-un jours pour les deux familles ; elle transmet ensuite la liste des offres recevables et celle des offres éliminées avec les motifs d'élimination associés, le classement des offres ainsi que les fiches d'instruction, la liste des projets qu'elle propose de retenir et le rapport de synthèse au ministre chargé de l'énergie.

2.3 Prescriptions applicables aux lauréats de l'appel d'offres

Les lauréats de la famille 1 bénéficieront d'un contrat d'achat pour l'électricité produite et ceux de la famille 2 d'un contrat offrant un complément de rémunération à l'électricité produite, dont le niveau est fonction du prix proposé par le candidat dans son offre, en application des dispositions de l'article L.311-12 du code de l'énergie. Une prime de 3 €/MWh s'ajoute au contrat pour les projets prenant l'engagement d'un financement participatif, une pénalité équivalente s'appliquant si le lauréat ne respecte pas les critères définissant ce régime alors qu'il s'y était engagé.

L'entrée en vigueur du contrat est subordonnée à la fourniture au cocontractant d'une attestation de conformité de l'installation, objet de l'offre, délivrée par un organisme agréé.

3. OBSERVATIONS DE LA CRE

3.1 Organisation de la procédure

3.1.1 Augmentation de puissance

Le projet de cahier des charges prévoit une clause permettant la révision de la puissance cible pour chaque famille dans le cas où les projets déposés dépasseraient largement le volume visé initialement. La CRE note que le fait qu'un volume important de projets soit déposé ne garantit pas qu'ils pourront tous être réalisés, les acteurs de la filière préparant leur réponse sur le plan industriel – structuration de la filière amont, achat de matériel, planification des travaux – sur la base des volumes annoncés. Une augmentation de puissance cible en cours de procédure serait source d'incertitude pour les acteurs de la filière. Une telle augmentation se justifie d'autant moins dans le cadre d'un appel d'offres pluriannuel, où une décroissance des prix plancher et plafond est prévue.

En outre, l'article R. 311-13 du code de l'énergie dispose que le cahier des charges comporte la description des caractéristiques de l'appel d'offres dont la puissance recherchée, et que la date limite de candidature doit être fixée au moins six mois après sa publication au Journal Officiel de l'Union Européenne. La modification de la puissance ouvre dès lors droit au prolongement de la période de candidature.

3.1.2 Délai d'instruction

Le projet de cahier des charges prévoit que la CRE dispose d'un délai de vingt-et-un jours à compter de la date limite de dépôt des offres pour instruire les offres. Compte tenu de la puissance appelée pour chaque période et de la complexité que présente l'examen de l'autorisation d'urbanisme, la CRE estime que ce délai ne sera pas suffisant pour instruire un nombre de dossiers permettant d'atteindre la puissance cible dans chaque famille.

La CRE demande que ce délai soit revu à la hausse et soit fixé à un mois.

3.1.3 Limites de puissance et distance entre installations

Le cahier des charges prévoit des maxima de puissance cumulée par les installations candidates dans un rayon de 250 mètres et appartenant à la même famille. En cas de dépassement, les installations les moins bien notées sont éliminées jusqu'à ce que l'ensemble des plafonds de puissance soient respectés.

S'agissant de familles exclusivement définies par la puissance des installations qu'elles regroupent, le morcellement est ainsi facilité puisqu'il autorise un candidat à déposer plusieurs projets proches les uns des autres en ajustant leurs puissances crêtes respectives afin de les positionner dans des familles différentes.

La CRE recommande donc que cette règle s'applique également pour les installations appartenant à des familles différentes.

3.1.4 Dates des périodes de candidature

Le projet de cahier des charges ne prévoit pas la date limite de dépôt des offres des périodes de candidature.

Cette date doit respecter les dispositions de l'article R. 311-13 du code de l'énergie qui prévoient que la date limite de dépôt des offres « laisse aux candidats un délai pour déposer leurs offres d'au moins six mois à compter de la date de publication de l'avis au Journal officiel de l'Union européenne ».

3.2 Pièces exigées

3.2.1 Autorisation d'urbanisme

Le cahier des charges prévoit que les candidats joignent une autorisation d'urbanisme à leur dossier et l'élimination de ceux pour lesquels il n'est pas possible d'établir un lien entre le titulaire du document et le candidat.

Dans son avis du 3 février sur le décret modifiant la procédure d'appel d'offres, la CRE « *observ[ait] que certaines pièces aujourd'hui exigées des candidats dès le dépôt de leurs dossiers de candidature ne sont pas nécessaires à la notation et au classement des offres. Pourtant, la fourniture de certaines de ces pièces requiert un effort significatif de la part des candidats, sans garantie de pouvoir mener à bien leur projet. L'exigence de la fourniture de ces pièces dans le dossier sous peine d'irrecevabilité crée un risque important d'élimination pour les candidats compte tenu de la complexité des dossiers* ».

Tel est le cas de l'autorisation d'urbanisme, dont le projet de cahier des charges exige la fourniture par les candidats alors que la garantie financière d'exécution répond déjà à l'objectif d'écarter les projets dont la réalisation est incertaine. De plus, le retrait automatique de la décision de désignation – faute de constitution de la garantie financière dans les deux mois après la désignation des lauréats – renforce l'incitation à ne déposer que des projets suffisamment matures, pour lesquels une garantie sera obtenue sans difficulté de la part d'un établissement bancaire voire pour lesquels cette garantie ou un accord de principe a été obtenu en amont du dépôt de l'offre.

Au surplus, les cas dérogatoires engendrent une complexité d'instruction supplémentaire importante et représentent un niveau de formalisme disproportionné qui conduira nécessairement à l'élimination d'un grand nombre de projets qui auraient probablement pu se réaliser sans disposer de ces documents.

Dès lors, la CRE demande que l'exigence des pièces relatives à l'autorisation d'urbanisme soit supprimée. À défaut, la CRE ne sera pas en mesure d'instruire les offres dans les délais prévus par le cahier des charges.

3.2.2 Absence de plan d'affaires

Le cahier des charges doit en revanche prévoir la fourniture d'un plan d'affaires, pièce essentielle à la connaissance des pouvoirs publics en matière de coûts des filières renouvelables.

L'exigence de cette pièce ne saurait alourdir la préparation d'une offre, les candidats ne pouvant que difficilement faire l'économie de la constitution d'un plan d'affaires préalablement au dépôt de celle-ci.

En outre, cette pièce constitue à ce jour l'une des seules sources d'information fiable dont disposent les pouvoirs publics en matière de coûts d'investissement et d'exploitation des installations produisant de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, en tant qu'elle traduit l'exercice du libre jeu de la concurrence entre les acteurs. Disposer d'une bonne connaissance de ces coûts est nécessaire au bon dimensionnement des enveloppes de subventions et des niveaux de soutien, afin d'en diminuer le poids sur les finances publiques et d'éviter les effets d'aubaine.

Dès lors, la CRE demande que l'ensemble des cahiers des charges des futurs appels d'offres exigent la fourniture d'un plan d'affaires.

4. AVIS DE LA CRE

La CRE est défavorable :

- à la clause du cahier des charges autorisant l'augmentation de la puissance cible pour une période lorsque le volume total déposé dépasse largement la puissance cible initialement appelée ;
- à l'exigence des pièces relatives à l'autorisation d'urbanisme, qui est inutile et alourdit la préparation des offres par les candidats et leur instruction par la CRE, engendrant par ailleurs un risque élevé d'irrecevabilité. Cette exigence ne va pas dans le sens de l'objectif de simplification de la procédure d'appel d'offres pourtant visé par la récente réforme.

La CRE est favorable aux autres dispositions du cahier des charges sous réserve toutefois que le délai d'instruction soit porté à un mois et que le plan d'affaires soit ajouté à la liste des pièces à fournir par les candidats.

Fait à Paris, le 1^{er} septembre 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Philippe de LADOUCKETTE