



## DÉLIBÉRATION N° 2017-086

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 avril 2017 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 d'énergie solaire photovoltaïque ou éolienne situées en métropole continentale

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

### 1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPÉTENCE DE LA CRE

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 par courrier du 10 mars 2017 reçu le 17 mars 2017 par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, d'un 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 d'énergie solaire photovoltaïque ou éolienne situées en métropole continentale.

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'analyser la compatibilité des mesures d'aides avec le 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<sup>er</sup> janvier 2016, les aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, au moins pour les installations photovoltaïques de plus de 500 kW et les installations éoliennes de plus de 3 unités de production ou 3 MW, prennent la forme d'une prime qui s'ajoute au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité, et (ii) qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 elles sont octroyées, au moins pour les installations photovoltaïques de plus de 1 MW et les installations éoliennes de plus de 6 unités de production ou 6 MW, « à l'issue d'une procédure de mise en concurrence fondée sur des critères clairs, transparents et non discriminatoires ». Elles prévoient également que les procédures de mise en concurrence peuvent être ouvertes à tous les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables sur une base non discriminatoire ou limitées à certaines technologies « dans le cas où une procédure ouverte à tous les producteurs donnerait un résultat insuffisant que ne peut améliorer la conception de la procédure compte tenu notamment (i) du potentiel à plus long terme d'une technologie nouvelle et innovante déterminée, ou (ii) du besoin de diversification ou (iii) des contraintes et de la stabilité du réseau ou (iv) des coûts (d'intégration) du système ou (v) de la nécessité d'éviter les distorsions sur les marchés des matières premières dues à l'aide apportée à la biomasse ».

Le présent projet de cahier des charges s'inscrit dans le cadre de la procédure d'appel d'offres prévue par les dispositions des articles R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, issues du décret n° 2016-170 du 18 février 2016.

## 2. PRINCIPALES PRESCRIPTIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES

### 2.1 Objet de l'appel d'offres

Cet appel d'offres bi-technologique porte sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité situées en métropole continentale, qui utilisent l'énergie solaire photovoltaïque ou l'énergie mécanique du vent, et dont la puissance est comprise entre 5 et 18 MW. Les installations peuvent combiner les deux sources d'énergie.

Cet appel d'offres est organisé autour d'une unique période de candidature se clôturant le 2 octobre 2017, pour une puissance maximale recherchée de 200 MW.

### 2.2 Procédure

Le cahier des charges prévoit l'élimination des offres (i) incomplètes, (ii) dont l'une des pièces du dossier n'est pas conforme aux prescriptions du cahier des charges, (iii) dont l'installation ne respecte pas l'objet de l'appel d'offres ou (iv) dont l'installation est située à moins de 500 mètres de celle d'un autre projet mieux classé lorsque la puissance cumulée des deux installations est supérieure à 18 MW. Les dossiers complets non éliminés font l'objet d'une notation selon le seul critère prix.

La CRE dispose d'un délai d'instruction d'un mois, à l'issue duquel elle transmet au ministre chargé de l'énergie 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.

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

Les lauréats de l'appel d'offres bénéficieront d'un contrat de complément de rémunération (CR) pour une durée de vingt ans qui prendra la forme d'une prime *ex post* dont le niveau est fonction du tarif de référence proposé et du prix de marché :

$$CR = \sum_{i=1}^{12} E_i * (T - M_{0i} )$$

Formule dans laquelle :

- **CR** est le montant du complément de rémunération, exprimé en € ;
- l'indice **i** représente un mois civil ;
- **E<sub>i</sub>** est la somme mensuelle sur les heures à cours comptant (« prix spot ») positif ou nul pour livraison le lendemain sur la plateforme de marché organisé français de l'électricité, des volumes d'électricité produits par l'installation et affecté par le gestionnaire de réseau ;
- **T** est le prix de référence de l'électricité, exprimé en €/MWh, tel que proposé par le candidat dans son offre. Pour les candidats ayant pris l'engagement d'un financement participatif, T est majoré de 3€/MWh, ou minoré de 3€/MWh si cet engagement n'est pas respecté ;
- **M<sub>0i</sub>** est le prix de marché de référence en €/MWh sur le mois i, défini comme la moyenne sur le mois civil des prix à cours comptant positifs et nuls pour livraison le lendemain constatés sur la plateforme de marché organisé français de l'électricité, pondérée au pas horaire, soit par la production de l'ensemble des installations photovoltaïques de puissance supérieure à 250 kWc situées sur le territoire métropolitain continental, soit par celle des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent de puissance supérieure à 250 kW situées sur le territoire métropolitain continental.

Le complément de rémunération s'ajoute aux sommes issues de la valorisation sur le marché de l'électricité injectée sur le réseau.

L'entrée en vigueur du contrat est subordonnée à la transmission au cocontractant d'une attestation de conformité de l'installation établie par un organisme agréé.

### 3. OBSERVATIONS DE LA CRE

#### 3.1 Dispositif de soutien envisagé

##### *S'agissant de la pertinence des appels d'offres multi-technologiques ou technologiquement neutres*

La CRE relève que le recours à des appels d'offres multi-technologiques ou plus largement technologiquement neutres, s'il était systématisé, pourrait avoir des effets indésirables en termes d'atteinte des objectifs de la politique énergétique et de coût d'intégration des énergies renouvelables au système électrique. En particulier, s'agissant des filières éolienne et photovoltaïque, la CRE souligne l'enjeu de foisonnement des variabilités qui leurs sont propres. En effet, les pics de production respectifs de ces deux technologies n'étant pas corrélés, les périodes de faible production de l'une peuvent être compensées par l'autre, en vue de diminuer les coûts des moyens mis en œuvre pour pallier l'intermittence. Ce développement complémentaire ne peut être garanti que par des appels d'offres spécifiques.

Par ailleurs, la généralisation de tels appels d'offres ne permet pas de garantir le développement de certaines technologies qui apportent une réponse à d'autres enjeux environnementaux. Ainsi, si le soutien à la méthanisation constitue une réponse en matière de traitement des déchets et aux problématiques environnementales soulevées par l'épandage des lisiers, l'organisation d'un appel d'offres multi-technologique ou technologiquement neutre ne permettrait pas d'en garantir le développement étant donné l'écart de coûts de cette filière par rapport aux filières renouvelables les plus compétitives.

Enfin, la CRE recommande de manière systématique la mise en place d'appels d'offres pluriannuels afin d'apporter de la visibilité aux filières renouvelables. Cette visibilité permet notamment une meilleure planification industrielle à moyen terme, favorise la structuration et l'optimisation de l'outil industriel et apporte, à terme, des économies d'échelle et une baisse des coûts. Les appels d'offres multi-technologiques ou technologiquement neutres accroissent en revanche les incertitudes pour un candidat sur sa capacité à être retenu, compte tenu des évolutions différenciées des coûts qui peuvent affecter chacune des technologies, et sont dès lors susceptibles d'affecter le développement industriel des filières.

##### *S'agissant du chevauchement avec d'autres mécanismes de soutien*

Le périmètre visé par le projet de cahier des charges de l'appel d'offres objet du présent avis recoupe celui :

- du projet d'arrêté tarifaire éolien terrestre qui, dans la version dont la CRE a été saisie pour avis<sup>1</sup>, portait sur des installations ayant jusqu'à 6 aérogénérateurs ;
- du projet d'appel d'offres éolien terrestre qui, dans la version dont la CRE a été saisie pour avis<sup>2</sup>, portait sur des installations de plus de 7 aérogénérateurs ;
- de l'appel d'offres photovoltaïque au sol<sup>3</sup>, qui porte sur des installations de puissance comprise entre 500 kWc et 17 MWc.

Ces chevauchements sont susceptibles d'altérer substantiellement l'efficacité des mécanismes de soutien.

D'une part, les futurs candidats à l'appel d'offres bi-technologique dont l'installation serait éligible au complément de rémunération du futur arrêté tarifaire éolien bénéficieraient d'une possibilité d'arbitrage entre les deux dispositifs, le prix maximum de l'appel d'offres étant en effet supérieur (90€/MWh) au niveau prévu par le projet d'arrêté (entre 72 et 74 €/MWh selon la typologie des aérogénérateurs).

D'autre part, l'appel d'offres photovoltaïque au sol susmentionné et le futur appel d'offres éolien terrestre comportent des périodes de candidature – portant chacune sur une puissance maximale recherchée de 500 MW – très proches de celle de l'appel d'offres objet du présent avis (200 MW). Les candidats éligibles à ce dernier et à l'un des appels d'offres spécifiques pourront ainsi se porter candidats avec le même projet, en proposant un prix plus élevé à la première candidature et en utilisant l'appel d'offres suivant comme un filet de sécurité. La proximité des périodes de candidatures leur permettra par ailleurs de limiter

<sup>1</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 mars 2017 portant avis sur le projet d'arrêté 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 six aérogénérateurs au maximum

<sup>2</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 mars 2017 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 mécanique du vent, implantées à terre

<sup>3</sup> 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 de puissance comprise entre 500 kWc et 17 MWc »

les pertes liées au décalage de prise d'effet du contrat de complément de rémunération dans l'éventualité d'un rejet de la première candidature.

En conséquence, la CRE demande de renoncer à cet appel d'offres.

### **3.2 Procédure**

Si l'appel d'offres objet du présent avis devait être maintenu, la CRE émet des réserves sur les modalités prévues par le projet de cahier des charges et demande la prise en compte de l'ensemble des remarques du présent paragraphe.

#### ***S'agissant de la puissance maximale recherchée***

La puissance maximale recherchée devrait *a minima* être revue substantiellement à la baisse compte tenu (i) de l'absence de retour d'expérience sur un tel appel d'offres bi-technologique (ii) des effets indésirables identifiés au paragraphe 3.1 et (iii) des volumes recherchés pour les périodes des appels d'offres spécifiques photovoltaïque et éolien concomitantes (500 MW chacune), l'appel simultané de tels volumes étant de nature à diminuer la pression concurrentielle globale pour l'ensemble des appels d'offres concernés.

#### ***S'agissant du prix plancher***

Le projet de cahier des charges prévoit un prix plancher à 40 €/MWh en-deçà duquel l'offre est éliminée. L'appel d'offres ayant vocation à stimuler la concurrence pour inciter les candidats à proposer le prix le plus bas possible et le sérieux des candidats étant déjà garanti par la constitution d'une garantie financière d'exécution, la CRE demande la suppression du prix plancher.

#### ***S'agissant de la durée du contrat de complément de rémunération***

La durée du contrat est inférieure à la durée de vie des installations, qui est évaluée entre 25 et 30 ans. Les filières photovoltaïque et éolienne, caractérisées par des coûts d'exploitation relativement faibles, permettent donc un fonctionnement au-delà de la durée du contrat fondé sur une rémunération exclusivement tirée de la vente de l'électricité sur le marché de gros. Cette rémunération additionnelle constitue, pour les exploitants, un surcroît de rentabilité par rapport à celle apportée par le soutien public.

La CRE demande donc de faire coïncider la durée des mécanismes de soutien avec la durée de vie technique des installations qui en bénéficient. Cet ajustement permettra par ailleurs le lissage des charges annuelles de service public de l'énergie, les porteurs de projet pouvant alors candidater avec des prix plus bas.

#### ***S'agissant des modalités de dépôt dématérialisé des offres***

Les modalités de signature de l'offre telles qu'elles sont présentées dans le projet de cahier des charges doivent être clarifiées. En effet, les retours d'expérience des précédents appels d'offres montrent qu'elles font l'objet de nombreuses questions de la part des candidats.

Il est donc nécessaire de lever ambiguïté du cahier des charges quant à l'obligation pour les candidats de disposer d'une signature électronique et d'une éventuelle délégation de signature. Le cahier des charges doit également présenter de manière plus claire les modalités afférentes, notamment en intégrant les prérequis techniques.

#### ***S'agissant de l'exigence des liasses fiscales***

La CRE demande la suppression de l'exigence des liasses fiscales de la société candidate et de ses actionnaires. Elle estime en effet que ces pièces sont redondantes dans la mesure où l'extrait Kbis exigé par le cahier des charges constitue déjà un document officiel permettant de s'assurer de l'existence juridique du candidat.

## **AVIS DE LA CRE**

La CRE est défavorable au principe des appels d'offres technologiquement neutres et en particulier au lancement de l'appel d'offres bi-technologique dont elle est saisie, dans la mesure où :

- il ne garantit pas, dans son principe, l'atteinte des objectifs de politique énergétique et, en particulier, le développement conjoint des filières photovoltaïque et éolienne, dont les complémentarités permettent pourtant de faciliter l'intégration au réseau des énergies renouvelables ;
- il est redondant avec d'autres dispositifs de soutien: le projet d'arrêté relatif à l'éolien terrestre et les projets d'appels d'offres relatifs d'une part à l'éolien terrestre et d'autre part au photovoltaïque au sol. Il autorise ainsi des arbitrages entre ces dispositifs qui nuiront à l'efficacité du soutien public.

En conséquence, la CRE recommande de renoncer à cet appel d'offres.

À titre subsidiaire, si cet appel d'offres devait être maintenu, la CRE demande la prise en compte des amendements suivants au projet de cahier des charges :

- un abaissement substantiel de la puissance maximale recherchée ;
- la suppression du prix plancher ;
- l'allongement de la durée du contrat de complément de rémunération pour la faire coïncider avec la durée de vie des installations et éviter ainsi tout excédent de rentabilité par rapport à celle apportée par le soutien public ;
- la clarification des modalités de dépôt dématérialisé des offres ;
- la suppression de l'exigence des liasses fiscales.

La présente délibération sera transmise à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat ainsi qu'au ministre de l'économie et des finances et au secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et des comptes publics. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

**Délibéré à Paris, le 20 avril 2017.**

**Pour la Commission de régulation de l'énergie,**

**Le Président,**

**Jean-François CARENCO**