



DELIBERATION N° 2021-107

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 1 avril 2021 portant avis sur le projet de décret relatif à la procédure d'appel à projets pour les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables innovantes et les installations de production de biogaz qui utilisent des technologies innovantes

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

Par un courrier du 12 février 2021, la ministre de la transition écologique a saisi, pour avis, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un projet de décret relatif à la procédure d'appel à projets pour les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables innovantes et les installations de production de biogaz qui utilisent des technologies innovantes.

1. CONTEXTE

La notion de contrat d'expérimentation, attribué par le biais d'une procédure d'appel à projets, a été introduite par l'article 33 de la loi relative à l'énergie et au climat (LEC) du 8 novembre 2019.

Le projet de décret fixe les modalités d'application des articles du code de l'énergie qui s'y rapportent, à savoir les articles L. 314-29 à L. 314-31 pour les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables innovantes et les articles L. 446-24 à L. 446-26 pour les installations de production de biogaz qui utilisent des technologies innovantes.

2. CONTENU DU PROJET DE DECRET

2.1 Le contrat d'expérimentation

Principe du contrat d'expérimentation

Le contrat d'expérimentation vise à soutenir des installations qui utilisent des technologies innovantes pour la production d'électricité ou la production de biogaz. Le ministre chargé de l'énergie pourra lancer des appels à projets en vue de sélectionner des producteurs sans que leur niveau de soutien soit fixé par cette procédure. Le soutien attribué aux lauréats sera déterminé dans une deuxième étape par la CRE en fonction de leur coût de production.

La procédure d'appel à projets sera similaire à la procédure d'appel d'offres dans sa forme, notamment en ce qui concerne le partage des responsabilités entre le ministre chargé de l'énergie et la CRE. Dans sa rédaction, la seule modification apportée concerne le poids des critères quantitatifs, le projet de décret n'interdit pas que la pondération de ces critères soit inférieure à 50 %.

Définition du niveau de soutien

Toutefois, la procédure d'appel à projets est différente des appels d'offres par le fait qu'elle n'emporte pas la définition d'un niveau de soutien du producteur. Alors que les producteurs lauréats d'un appel d'offres ont le droit de signer un contrat leur apportant le niveau de soutien qu'ils ont demandé en participant à la procédure, le niveau de soutien des lauréats des appels à projets sera défini dans un second temps.

Le projet de décret expose le cadre dans lequel la CRE définira le niveau de soutien : le prix de référence ou le tarif d'achat « est établi de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par le producteur d'électricité [respectivement, producteur de biogaz], dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un opérateur efficace, et d'assurer une rémunération normale des capitaux immobilisés. Pour l'évaluation de l'efficacité du producteur et de la rémunération normale des capitaux, la Commission de régulation de l'énergie tient compte des engagements contenus dans l'offre du candidat repris dans le contrat d'achat. »

Le projet de décret précise en outre que la CRE peut modifier le niveau du soutien au cours du contrat, et que les modalités de ces modifications « sont fixées par le cahier des charges de l'appel à projets ».

Conclusion du contrat d'achat

La désignation en tant que lauréat ouvre droit à la signature d'un contrat d'achat :

- pour l'électricité produite, conclu avec la société EDF ;
- pour le biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel, conclu avec un fournisseur de gaz naturel.

Les dispositions applicables aux candidats retenus sont similaires à celles prévues pour les procédures d'appel d'offres s'agissant notamment de la fourniture de l'attestation de conformité dans les délais impartis et des pénalités en cas de résiliation des contrats d'achat.

Intégration aux charges de service public de l'énergie

Le projet de décret précise que les surcoûts résultant des dispositifs de soutien présentés ci-dessus sont intégrés aux charges de service public du co-contractant, EDF pour les installations de production d'électricité et les fournisseurs de gaz naturel pour les installations de production de biogaz.

2.2 Autres dispositions

D'autres dispositions sans lien avec le contrat d'expérimentation sont prévues par le projet de décret.

Les producteurs devront fournir deux pièces complémentaires pour la demande d'un contrat d'achat ou d'un contrat de complément de rémunération, des attestations sur l'honneur :

- à ne pas être une entreprise en difficulté au sens des Lignes directrices de la Commission européenne concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers en vigueur au moment de la demande complète de contrat ;
- à ne pas être soumis à une injonction de récupération d'une aide d'État à la suite d'une décision antérieure de la Commission européenne déclarant une aide illégale et incompatible avec le marché commun.

Une disposition supplémentaire vise à préciser la notion « d'électricité qu'il consomme lui-même » présente à l'article R.314-17 du code de l'énergie en renvoyant à la définition de l'autoconsommation.

La dernière concerne l'article R.311-23 du code de l'énergie et donne plus de latitude au ministre chargé de l'énergie pour moduler à la hausse ou à la baisse le volume de la puissance appelée lors d'appels d'offres.

3. ANALYSE DES DISPOSITIONS DES PROJETS DE DECRET

Dans son avis¹ du 28 janvier 2021, la CRE s'est prononcée favorablement sur les dispositions créant un mécanisme de soutien innovant pour le biométhane non injecté utilisé sous forme de carburant (bioGNV). Le contrat d'expérimentation prévu par le présent projet de décret reprend largement les dispositions prévues pour ce mécanisme expérimental de soutien à la filière innovante du bioGNV. L'objectif de ces procédures d'appel à projets étant similaire, la rédaction des deux décrets est très proche.

3.1 Sur les technologies concernées

Le contrat d'expérimentation s'adressera à des technologies innovantes, dont le fonctionnement est établi, mais pour lesquelles le recul, notamment sur les coûts, n'est pas suffisant. L'utilisation d'appels à projets permettant au gouvernement de sélectionner les modèles d'affaires qui lui paraissent les plus prometteurs, couplée à un soutien établi au cas par cas apparaît alors comme le meilleur moyen de soutenir ces technologies. En effet, la méconnaissance par les pouvoirs publics et par les porteurs de projets potentiels des coûts ainsi que l'incertitude quant au nombre de projets susceptibles de postuler rendraient inefficaces à la fois un guichet ouvert sous forme d'arrêté tarifaire, mais aussi des appels d'offres.

¹ Délibération de la CRE du 28 janvier 2021 portant avis sur un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux dispositions particulières relatives à la vente de biogaz

Il n'est pas établi à ce stade à quelles technologies pourrait bénéficier ce type de contrat. A titre d'exemple, ce mode de soutien aurait pu être pertinent pour les projets éoliens flottants expérimentaux attribués en 2016 dans le cadre du plan investissement d'avenir piloté par l'ADEME. Cela pourrait être appliqué pour des projets hydrogène, dans un contexte où le cadre du soutien à la filière hydrogène n'est pas encore connu.

S'agissant de la filière photovoltaïque, un dispositif de soutien aux installations innovantes par le biais d'un appel d'offres² a été lancé en 2017. La CRE considère que son articulation avec la procédure d'appel à projets objet du présent décret doit être étudiée.

3.2 Sur les modalités de la procédure expérimentale d'appel à projets

L'appel à projets doit viser des projets techniquement avancés, mais ne doit pas écarter l'aspect économique

Les principaux critères de sélection des projets doivent relever de l'intérêt territorial, de l'efficacité énergétique et du degré de maturité du projet. Les conditions du soutien public exactes du producteur seront définies dans une étape ultérieure à la sélection et pourront être revues au cours de la durée du contrat afin que le contrat d'achat ne conduise pas à une rémunération excessive des capitaux investis.

Par conséquent, les conditions économiques ne doivent pas être le facteur principal de sélection des projets à cette étape. Toutefois, des critères économiques et financiers pourraient permettre d'éviter de sélectionner un projet significativement plus cher qu'un autre sans remettre en cause l'esprit du dispositif. La CRE propose que soient intégrés au cahier des charges des critères tels que le niveau maximal du soutien applicable tout au long du contrat ou le niveau de rentabilité attendu.

Les modalités de fixation du niveau de soutien et de sa révision doivent être précisément encadrées pour sécuriser le financement du projet et permettre une instruction rapide par la CRE

Seuls les porteurs de projets désignés lauréats par le ministre chargé de l'énergie pourront solliciter la CRE pour définir le niveau de leur soutien. Ils devront présenter un plan d'affaires prévisionnel complet et le calendrier de réalisation du projet. Les coûts présentés devront être soutenus par des devis dans la mesure du possible ou par tout document permettant de les appuyer. La CRE sera attentive à la conduite des procédures permettant de minimiser le coût du soutien pour les finances publiques tels que des appels d'offres portant sur la fourniture d'équipements ou de prestations.

Le niveau du soutien fera l'objet de plusieurs révisions dont les modalités devront être précisément fixées. La CRE estime qu'une première révision est nécessaire un an après le démarrage de l'installation pour tenir compte de la chronique de décaissement de tous les investissements et de la montée en charge de l'installation. Des révisions doivent être prévues ou rendues possibles au cours de la vie du contrat afin de tenir compte des coûts d'exploitation et des performances réelles de l'installation.

Toutefois, la prise en compte d'une rémunération des capitaux suppose que le porteur de projet est soumis à des risques qui peuvent se matérialiser et qui n'ont pas vocation à être couverts. Le cahier des charges de l'appel à projets devra fixer des limites à la révision et notamment les événements qui n'ont pas vocation à être couverts par une hausse du niveau du soutien. La CRE suggère d'analyser les risques suivants qui pourraient être supportés, au moins en partie, par le producteur ; la dérive du calendrier, les moindres performances de l'installation ou les erreurs de conduite.

Du point de vue du producteur et des financeurs du projet, il apparaît également souhaitable que les modalités de la révision soient encadrées afin que les risques qu'ils supportent directement ou indirectement soient clairement anticipés. A défaut, un renchérissement voire un refus de financer un tel projet pourrait être opposé et limiter le développement de ces technologies innovantes.

Ce partage de risque entre l'Etat et les producteurs devra faire l'objet d'une concertation avec les opérateurs concernés. A l'issue de celle-ci, des lignes directrices précises et opposables devront être inscrites dans le cahier des charges de l'appel à projets pour permettre un fonctionnement optimal du dispositif de soutien.

Le niveau de rémunération raisonnable des capitaux investis peut être défini de trois manières dans le cadre de ce dispositif de soutien.

1. Il peut être défini par la CRE au cas par cas en fonction des projets présentés et des risques spécifiques associés.
2. Il peut être fixé par le ministre chargé de l'énergie dans le cahier des charges de l'appel à projets.
3. Il peut être proposé par les candidats dans leur offre et participer à la sélection de celles-ci.

² Appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité innovantes à partir de l'énergie solaire

La CRE soutient cette dernière option en ce qu'elle permet de ne pas écarter totalement l'aspect économique de la sélection des lauréats de l'appel à projets. De plus, le taux de rémunération est un élément du coût de production subjectif dont la fixation par les candidats, dans le cadre d'une procédure concurrentielle, apparaît appropriée.

L'établissement d'un modèle de contrat d'achat unique est nécessaire

La CRE considère qu'un modèle de contrat d'achat unique applicable aux lauréats de l'appel à projets doit être déterminé en amont de l'appel à projets. Ce modèle de contrat pourrait être annexé au cahier des charges de l'appel à projets.

Les candidats auront ainsi une meilleure visibilité puisqu'ils connaîtront avant de constituer leurs offres les conditions générales du contrat de soutien. L'enjeu est également de maîtriser les délais d'établissement des contrats d'expérimentation en identifiant d'emblée les volets sur lesquels une définition individuelle est nécessaire (notamment les coûts et la rémunération), sans que la négociation ne soit possible pour le reste du contrat.

Les appels d'offres pourront être lancés sur le fondement du retour d'expérience technique, économique et environnemental des technologies

Le soutien au cas par cas permettra aux pouvoirs publics de disposer d'informations fiables sur les coûts et d'un retour d'expérience technique des différentes technologies innovantes qui pourraient être soutenues dans le cadre des appels à projets. Sur cette base, les pouvoirs publics pourront décider de l'opportunité du lancement d'appels d'offres circonscrits aux technologies et aux modèles d'affaires les plus pertinents.

1 avril 2021

AVIS DE LA CRE

La CRE a été saisie pour avis le 12 février 2021 d'un projet de décret relatif à la procédure d'appel à projets pour les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables innovantes et les installations de production de biogaz qui utilisent des technologies innovantes.

La CRE est favorable aux dispositions relatives au contrat d'expérimentation, attribué par appel à projets, qui vise à soutenir des installations qui utilisent des technologies innovantes pour la production d'électricité renouvelable ou la production de biogaz. Elle estime que la procédure proposée est appropriée pour le développement de technologies innovantes dont le modèle d'affaires est expérimental. Elle propose des lignes directrices permettant d'encadrer efficacement cette procédure.

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

Délibéré à Paris, le 1 avril 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO