

DELIBERATION N° 2022-189

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 30 juin 2022 portant proposition sur la demande de réexamen de la société [confidentiel] en application de l'article 225 de la loi de finances pour 2021

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

1. CONTEXTE ET COMPETENCE DE LA CRE

1.1 Historique

Pour favoriser le développement des énergies renouvelables en métropole et dans les zones non interconnectées (ZNI) conformément aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la loi du 10 février 2000 a institué un dispositif d'obligation d'achat de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable à un tarif règlementé pour une durée de 20 ans.

L'arrêté tarifaire du 10 juillet 2006¹ a fixé un tarif d'achat incitatif respectivement de 300 €/MWh et 400 €/MWh pour les installations non intégrées au bâti implantées en métropole et dans les ZNI. Pour les centrales intégrées au bâti, le tarif d'achat était fixé à 550 €/MWh.

Dans le cadre de ses avis sur les conditions d'achat de l'électricité photovoltaïque rendus entre 2006² et 2010³, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a attiré l'attention des pouvoirs publics sur le niveau élevé des tarifs d'achat et sur le caractère excessif des rentabilités qu'ils induisaient.

Le niveau du tarif et la forte baisse du prix des équipements photovoltaïques intervenues dès 2009 ont considérablement augmenté la rentabilité de ces installations, provoquant une hausse du nombre de projets à raccorder au réseau public d'électricité au-delà des objectifs fixés par le Grenelle pour 2012.

L'impact sur les finances publiques de ce développement rapide et peu contrôlable a conduit le gouvernement à modifier le cadre du soutien applicable à ces installations au cours de l'année 2010. Les arrêtés successivement publiés ont réduit le tarif de 30 % et introduit la notion d'intégration simplifiée au bâti et la régionalisation des tarifs pour les installations au sol (janvier 2010), instauré des mesures transitoires (mars 2010) et diminué à nouveau les niveaux de tarif de 2010 d'environ 12 % (août 2010).

Ces arrêtés n'ont pas été suffisants pour réduire l'afflux des projets. Face à cette situation inédite, le gouvernement a, par un décret du 9 décembre 2010 dit « moratoire », suspendu le bénéfice de l'obligation d'achat pour les installations de plus de 3 kWc pour une durée de trois mois, afin de réviser les modalités du soutien dont bénéficie la filière.

¹ Arrêté du 10 juillet 2006 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000

² Avis du 29 juin 2006 sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3o de l'article 2 du décret no 2000-1196 du 6 décembre 2000

³ Avis de la Commission de régulation de l'énergie du 3 décembre 2009 et du 3 mars 2010 portant avis sur un projet d'arrêté relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil et sur un projet d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3o de l'article 2 du décret no 2000-1196 du 6 décembre 2000

A ce jour, environ 235 000 installations photovoltaïques toutes puissances confondues, représentant une capacité de 3,6 GW, disposent d'un contrat d'achat signé avant le moratoire en application des arrêtés du 10 juillet 2006 (« S06 »), du 12 janvier 2010⁴ (« S10 ») et du 31 août 2010⁵ (« S10B »). Le soutien à ces installations représentait, avant la forte hausse des prix de gros de l'électricité observée ces derniers mois, un coût budgétaire de près de 2 milliards d'euros par an. Sur l'ensemble de la durée des contrats, soit 20 ans, le coût total prévu de ces aides financières est de l'ordre de 40 Md€ (hors contrats dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain).

Parmi les 235 000 contrats conclus en application des arrêtés S06, S10 et S10B, un peu moins de 1 100 contrats (soit environ 0,5 %) ont été conclus pour des installations d'une puissance crête supérieure à 250 kW. Ils représentaient, avant la forte hausse des prix de gros de l'électricité observée ces derniers mois, une charge d'environ 1 milliard d'euros par an pour les finances publiques.

1.2 Cadre juridique et compétence de la CRE

Afin d'adapter le cadre du soutien applicable aux installations photovoltaïques de plus de 250 kWc bénéficiant d'un contrat d'achat en application des arrêtés tarifaires S06, S10 et S10B et mettre fin, pour l'avenir, à la rémunération excessive que perçoivent les producteurs exploitant ces installations, l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (ci-après la « loi ») institue deux mécanismes complémentaires visant à réviser ces tarifs d'achat (ci-après la « révision tarifaire »).

L'alinéa premier de l'article 225 de la loi susmentionnée pose le principe de la réduction du tarif d'achat en vigueur pour chaque installation photovoltaïque entrant dans le champ de la révision tarifaire. Il prévoit que ce tarif d'achat est « réduit [...], à un niveau et à compter d'une date fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget de telle sorte que la rémunération totale des capitaux immobilisés, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celle-ci, n'excède pas une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation. » Le niveau de réduction tarifaire et sa date de prise d'effet ont été fixés par l'arrêté du 26 octobre 2021⁶ (ci-après l' « arrêté »).

Son deuxième alinéa instaure un mécanisme visant à éviter que la réduction tarifaire fixée par les ministres chargés de l'énergie et du budget en application de l'alinéa premier ne compromette la viabilité économique du producteur titulaire du contrat d'achat révisé (ci-après la « clause de sauvegarde »). Il dispose que « sur demande motivée d'un producteur, les ministres chargés de l'énergie et du budget peuvent, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, fixer par arrêté conjoint un niveau de tarif ou une date différents de ceux résultants de l'application du premier alinéa du [même] article, si ceux-ci sont de nature à compromettre la viabilité économique du producteur » dès lors que plusieurs conditions prévues par la loi sont satisfaites.

Les modalités d'application de cette clause de sauvegarde ont été précisées par le décret n°2021-1385 du 26 octobre 2021⁷ (ci-après le « décret »), pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)⁸ et du Conseil d'Etat.

Ainsi, en application de la loi et du décret, la CRE est compétente pour instruire les demandes de réexamen des producteurs concernés par la réduction tarifaire et adresser aux ministres compétents, selon les cas, une proposition de rejet de la demande de réexamen ou une proposition de nouvelles conditions tarifaires applicables à leur installation (niveau de tarif, date de prise d'effet ou prolongation de la durée du contrat d'achat). Sous réserve de la mise en œuvre des mesures de redressement et de soutien à la disposition des producteurs concernés et leurs détenteurs, la proposition de la CRE permet d'assurer la viabilité économique du producteur, en particulier sa capacité à honorer les paiements à ses fournisseurs et prestataires nécessaires à l'exploitation de l'installation, ainsi que sa capacité, avec ses détenteurs directs ou indirects, à rembourser les dettes liées à l'installation de production.

A cet effet, chaque producteur concerné doit adresser à la CRE une demande motivée de réexamen de sa situation.

⁴ Arrêté du 12 janvier 2010 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000

⁵ Arrêté du 31 août 2010 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000

⁶ Arrêté du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

⁷ Décret n°2021-1385 du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

⁸ Délibération n°2021-160 de la Commission de régulation de l'énergie du 29 juillet 2021 portant avis sur le projet d'arrêté relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque

L'enregistrement de la demande par la CRE entraîne la suspension de l'application du nouveau tarif jusqu'à l'issue du traitement de la demande de réexamen, pour une période qui ne peut excéder seize (16) mois conformément à l'article 7 du décret. Dans le cas où la suspension a conduit le producteur à percevoir, pendant cette période de suspension, un soutien public supérieur à ce qui aurait dû lui être versé en application de l'arrêté, ou le cas échéant, en application des nouvelles conditions arrêtées au terme de la clause de sauvegarde, un remboursement de ce trop-perçu est prévu.

Dans un souci de transparence et pour faciliter l'instruction des demandes de réexamen, la CRE a adopté le 28 octobre 2021⁹ des lignes directrices visant à préciser les conditions de sa saisine, les pièces ou informations devant obligatoirement être fournies par les producteurs sollicitant le bénéfice de la clause de sauvegarde ainsi que les modalités d'instruction de ces demandes. Ces lignes directrices ont été mises à jour le 16 juin 2022¹⁰ (ci-après les « lignes directrices »).

2. OBJET DE LA DELIBERATION

En application du premier alinéa de l'article 225 de la loi, la société titulaire d'un contrat d'achat conclu en application de l'arrêté du 10 juillet 2006 (le « Producteur ») est concernée par la révision tarifaire. En application du décret n° 2021-1385, les ministres chargés de l'énergie et du budget ont adressé au Producteur la notification du niveau de tarif qui lui est applicable à compter du 1^{er} décembre 2021 (ci-après la « notification »).

En application du deuxième alinéa de l'article 225 de la loi, le Producteur a transmis à la CRE une demande motivée de réexamen de sa situation. La CRE a accusé réception de cette demande, puis déclaré le dossier complet avant de procéder à son instruction au fond.

La présente délibération a pour objet de détailler l'analyse par la CRE de la viabilité économique du Producteur et sa proposition aux ministres chargés de l'énergie et du budget. A l'issue de cette analyse, la CRE considère que cette viabilité économique n'est pas compromise par le tarif révisé et propose aux ministres chargés de l'énergie et du budget de ne pas modifier les conditions tarifaires applicables au contrat d'achat.

3. PROCEDURE

3.1 Enregistrement de la demande – vérification de l'identité du Producteur

Conformément à l'article 7 du décret, le Producteur dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la réduction tarifaire pour solliciter l'application du deuxième alinéa de l'article 225 de la loi et transmettre à la CRE une demande de réexamen de sa situation. Le Producteur a été notifié du niveau de tarif applicable à son installation par un courrier en date du 18 novembre 2021.

En application des lignes directrices, seul le Producteur, titulaire du contrat d'achat concerné par la réduction tarifaire ou son représentant dûment habilité peut saisir la CRE d'une demande de réexamen. La vérification de la qualité du demandeur est effectuée par les agents de la CRE au regard des justificatifs transmis selon les modalités décrites au point 1.3 des lignes directrices.

A la suite de la vérification des pièces justificatives adressées par le Producteur le 6 décembre 2021, soit dans le délai de trois mois susvisé, la CRE a accusé réception de la demande de réexamen le 13 décembre 2021.

En conséquence, la réduction tarifaire applicable à l'installation détenue par le Producteur a été suspendue à partir du 1^{er} décembre 2021 pour une période ne pouvant excéder seize mois. Cette suspension prendra fin lors de la notification de la décision des ministres chargés de l'énergie et du budget à la suite de la proposition de la CRE.

3.2 Complétude du dossier

En application du deuxième alinéa de l'article 225 de la loi susmentionnée, le Producteur qui sollicite le bénéfice de la clause de sauvegarde doit présenter une demande motivée. A cet effet, il transmet à la CRE, par le biais de la plateforme ReCOST ou, le cas échéant par voie postale, l'ensemble des éléments définis dans les lignes directrices. La CRE dispose d'un délai de huit mois à compter de l'enregistrement de la demande pour s'assurer de la complétude du dossier.

⁹ Délibération n° 2021-324 de la Commission de régulation de l'énergie du 28 octobre 2021 portant décision sur les lignes directrices applicables aux demandes de réexamen adressées par les producteurs en application de l'article 225 de la loi de finances pour 2021

¹⁰ Délibération n° 2022-161 portant décision de mise à jour des lignes directrices applicables aux demandes de réexamen adressées par les producteurs en application de l'article 225 de la loi de finances pour 2021

Après échanges avec le Producteur, la CRE a accusé réception du dossier complet de demande de réexamen de la situation du Producteur le 28 juin 2022, soit dans le délai de huit mois susmentionné.

3.3 Instruction au fond

La CRE dispose d'un délai maximal de douze mois pour instruire le dossier du Producteur. Cette instruction au fond menée par la CRE consiste en une appréciation des effets de la réduction tarifaire fixée par les ministres chargés de l'énergie et du budget sur la viabilité économique du Producteur, en tenant compte des mesures de redressement et de soutien mises en œuvre ou envisagées par le Producteur et ses détenteurs.

Durant ce délai, la CRE peut demander toute pièce ou renseignement supplémentaire qu'elle juge utile afin notamment de vérifier que le Producteur et les structures qui le détiennent prennent l'ensemble des mesures de soutien et de redressement à leur disposition et strictement nécessaires à la préservation de la viabilité économique.

Au cas présent, la CRE n'a pas demandé de pièce ou renseignement supplémentaire.

4. ANALYSE DE LA CRE

L'analyse de la viabilité économique du Producteur a été menée par la CRE en application de ses lignes directrices.

4.1 Caractérisation de la situation du Producteur à l'issue de la réduction tarifaire

Le Producteur assure la production et la vente d'électricité en exploitant une installation photovoltaïque au sol d'une puissance de]2,5 ; 10] Mwc située en zone non interconnectée. Le tarif d'achat applicable à cette installation a fait l'objet d'une réduction tarifaire à hauteur de 25 %.

Le Producteur n'a pas d'autres activités que la production et la vente d'électricité. Le Producteur n'a pas fait objet d'un changement de contrôle depuis la mise en service de l'installation en 2011.

Le Producteur a fini de rembourser sa dette bancaire et sa dette intragroupe, ses charges principales restant les charges d'exploitation et de maintenance.

4.2 Analyse des mesures de redressement et de soutien envisagées

Le Producteur a utilisé l'opportunité de l'arrivée à échéance de son contrat d'exploitation et maintenance pour renégocier le contrat avec son fournisseur et obtenir une meilleure offre conduisant, à périmètre comparable, à une baisse des coûts d'exploitation et de maintenance par rapport à leur niveau en 2021 (hors inflation).

Par ailleurs, le Producteur a obtenu un accord de principe de ses bailleurs pour une légère réduction de loyer.

Enfin, le Producteur envisage une révision à la baisse du coût de ses contrats intragroupe d'assistance administrative et de gestion d'actifs.

4.3 Analyse de la viabilité économique du Producteur compte tenu des mesures de redressement et de soutien

L'analyse de la situation économique du Producteur démontre que la réduction tarifaire n'est pas de nature à compromettre sa viabilité économique. Le Producteur sera en mesure d'honorer les paiements à ses cocontractants, d'être bénéficiaire (en moyenne depuis le début de l'exploitation), et les détenteurs du Producteur auront une incitation à poursuivre l'exploitation de l'installation du Producteur. La mise en place des mesures de redressement et de soutien permettra de réduire les charges d'exploitation et de maintenance et conduira à une hausse du résultat net, ce qui augmentera les flux remontés par le Producteur à ses détenteurs par rapport à la situation issue de la réduction tarifaire.

Le Producteur a fait connaître ses inquiétudes concernant la difficulté d'anticiper correctement une éventuelle hausse de ses charges d'exploitation au vu de la hausse des prix observée depuis l'automne 2021. Selon le Producteur, sa capacité à honorer les paiements à ses cocontractants pourrait être affectée par une hausse des charges d'exploitation plus importante que celle présentée dans le plan d'affaires transmis à la CRE.

30 juin 2022

Il est à noter cependant que le plan d'affaires soumis dans le dossier du Producteur retient une hypothèse d'augmentation des charges d'exploitation fondée sur les hypothèses d'inflation du Fonds Monétaire International (FMI) mises à jour en avril 2022¹¹, intégrant donc les évolutions macro-économiques récentes.

Même en retenant chaque année sur la durée restante du contrat d'achat une hypothèse d'inflation beaucoup plus forte que cette prévision du FMI, la capacité du Producteur à honorer le paiement à ses cocontractants n'apparaît pas compromise.

¹¹ Base de données du World Economic Outlook, mise à jour d'avril 2022 disponible sur <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-data-base/2022/April>

DECISION DE LA CRE

En application du premier alinéa de l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et du décret n° 2021-1385 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, les ministres chargés de l'énergie et du budget ont adressé à la société titulaire du contrat d'achat (le « Producteur ») une notification du niveau de tarif d'achat de la production photovoltaïque qui lui est applicable à compter du 1^{er} décembre 2021.

En application du deuxième alinéa de l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, le Producteur a adressé à la CRE une demande de réexamen de sa situation.

La CRE a procédé à une analyse des pièces et renseignements adressés par le Producteur afin d'apprécier le caractère adapté des mesures de redressement et de soutien envisagées ou mises en œuvre par le Producteur et ses détenteurs directs et indirects ainsi que la viabilité économique du Producteur après prise en compte de ces mesures.

A l'issue de son analyse, et sous réserve des mesures de redressement et de soutien strictement nécessaires à la préservation de la viabilité du Producteur, qu'il appartient au Producteur et à ses détenteurs de mettre en œuvre, la CRE estime que le tarif issu de l'application de l'arrêté du 26 octobre 2021 n'est pas de nature à compromettre la viabilité économique du Producteur.

La CRE propose donc aux ministres chargés de l'énergie et du budget de rejeter la demande de réexamen adressée par le Producteur.

Cette proposition conduira à des économies de CSPE estimées à 7,8 M€ par rapport aux conditions tarifaires historiques qui prévalaient jusqu'au 1^{er} décembre 2021.

Si les ministres entérinent la proposition de la CRE, le Producteur sera tenu de verser la différence entre le soutien public qu'il aura perçu depuis le 1^{er} décembre 2021 et le soutien qu'il aurait dû percevoir en application de cette décision, dans un délai de trois mois suivant la notification de la décision des ministres.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition énergétique, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et notifiée au Producteur. La présente délibération, hors annexe confidentielle, sera publiée sur le site de la CRE, occultée le cas échéant des éléments relevant du secret des affaires.

Délibéré à Paris, le 30 juin 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO