



DELIBERATION N° 2021-311

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 30 septembre 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

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

1. CONTEXTE

Conditions historiques d'achat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques sous obligation d'achat

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

Depuis 2002¹, pour permettre l'essor de la filière photovoltaïque, le soutien public des installations photovoltaïques de puissance installée inférieure ou égale à 12 mégawatts a été organisé au travers d'arrêtés tarifaires. L'arrêté du 10 juillet 2006² a fixé un tarif d'achat incitatif : il s'élevait à 300 €/MWh pour les installations au sol et à 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.

L'attractivité de ces tarifs et la forte baisse du prix des équipements photovoltaïques intervenue 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 du développement rapide de la filière a conduit le gouvernement à modifier le cadre du soutien applicable à ces installations au cours de l'année 2010. Les arrêtés successivement publiés en janvier, mars et août ont réduit en moyenne les tarifs de 30 %, introduit la notion d'intégration simplifiée au bâti et régionalisé les tarifs pour les installations au sol et non intégrées au bâti.

Face à un afflux de projets persistant, le gouvernement a, par un décret du 9 décembre 2010 dit « moratoire »³, suspendu le bénéfice de l'obligation d'achat pour les installations de plus de 3 kilowatts crête (kWc) afin de réviser les modalités du soutien dont bénéficie la filière.

Dans le cadre de ses avis sur les conditions d'achat de l'électricité photovoltaïque rendus entre 2006⁴ et 2010⁵, la Commission de régulation de l'Énergie (CRE) a attiré l'attention des pouvoirs publics sur le niveau élevé des tarifs d'achat de la filière et sur le caractère excessif des rentabilités qu'ils induisaient.

¹ Arrêté du 13 mars 2002 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 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.

³ Décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil

⁴ 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

⁵ 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

A ce jour, environ 235 000 installations photovoltaïques représentant une capacité de 3,6 GW disposent d'un contrat d'obligation d'achat signé avant le moratoire en application des arrêtés S06, S10 et S10B. Le soutien à ces installations représente un coût budgétaire de près de 2 milliards d'euros par an. Un peu plus de 1000 de ces installations ont une puissance inscrite dans le contrat d'obligation d'achat supérieure ou égale à 250 kWc. Le soutien à ces installations représente un coût d'environ 1 milliard d'euros (Md€) par an.⁶

Cadre législatif et réglementaire

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 du 10 juillet 2006⁷ (« S06 »), du 12 janvier 2010⁸ (« S10 ») et du 31 août 2010⁹ (« S10B ») et mettre fin, pour l'avenir, à la rémunération excessive que perçoivent les producteurs exploitant ces installations, l'article 225 de la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 institue deux mécanismes complémentaires visant à réviser ces tarifs d'achat.

Le premier alinéa de l'article 225 de cette loi prévoit une réduction du tarif d'achat en vigueur pour chaque installation concernée « 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 projet d'arrêté est soumis pour avis à la Commission de régulation de l'énergie. »

Consultations publiques

Pour l'élaboration des textes d'application de la révision tarifaire, le gouvernement a organisé du 2 au 28 juin 2021 une consultation des acteurs concernés.

2. COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

En application du premier alinéa de l'article 225 de la loi susmentionnée, par un courrier du 20 juillet 2021, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par la ministre de la transition écologique, pour avis, d'un projet d'arrêté 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.

Par délibération du 29 juillet 2021¹⁰, la CRE a rendu un avis sur ce projet d'arrêté.

Le Conseil supérieur de l'Énergie (CSE) a rendu un avis sur ce projet d'arrêté le 21 juillet 2021.

A la suite d'échanges avec des acteurs concernés par la mise en œuvre de l'article 225 de la loi de finances pour 2021 précitée, certaines modifications ont été apportées au projet de texte, en particulier à son annexe 9. En conséquence, la CRE a été saisie, par un courrier du 20 septembre 2021, pour avis par la ministre chargée de l'énergie d'un projet d'arrêté modifié.

Le CSE a rendu un avis sur ce projet d'arrêté modifié le 23 septembre 2021.

3. CONTENU DU PROJET D'ARRETE SOUMIS A LA CRE

Le projet d'arrêté soumis à l'avis de la CRE est identique à celui au titre duquel la Commission a émis un avis favorable le 29 juillet 2021 à l'exception de l'annexe 9 relative aux règles d'affectation d'une installation à une catégorie de typologie qui a été modifiée à la suite des échanges intervenus entre le gouvernement et certains acteurs concernés par la révision tarifaire, et des annexes 5 à 7 qui ont été mises à jour pour tenir compte de cette modification.

L'annexe 9 du projet d'arrêté fixe les règles d'affectation des installations aux catégories de typologies qu'il prévoit – « intégration au bâti », « intégration simplifiée au bâti », « surimposée » et « sol » - compte tenu des stipulations des contrats d'achat concernés et des caractéristiques techniques des installations.

⁶ Rapport annuel du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE) n° 2, p. 27, 2019

⁷ 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.

⁸ 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

⁹ 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

¹⁰ Délibération n° 2021-259 de la CRE 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

3.1 S’agissant des règles d’affectation par défaut d’une installation à une catégorie de typologie

Le I) de cette annexe 9 maintient la règle d’affectation par défaut à une catégorie de typologie en fonction des indications contenues dans les conditions particulières des contrats d’achat conclus pour chaque installation PV. Il précise néanmoins que les affectations par défaut sont établies à partir du type et des termes du contrat, sauf information contraire portée à la connaissance de l’administration.

Contrat	Stipulation contractuelle	Affectation par défaut
S06	« intégré au bâti »	« intégration simplifiée au bâti »
	« non intégré au bâti »	« sol »
S10/S10B	« prime d’intégration simplifiée au bâti »	« intégration simplifiée au bâti »
	« prime d’intégration au bâti »	
	aucune prime n’est octroyée	« sol »

3.2 S’agissant des règles d’affectation dérogatoire à une autre catégorie de typologie

Le II) de l’annexe 9 fixe des règles d’affectation dérogatoires en prévoyant que l’affectation par défaut n’est pas retenue dès lors que l’installation concernée remplit les conditions que cette partie énumère. Ces affectations dérogatoires sont établies en prenant en considération le type et les termes du contrat d’achat ainsi que les caractéristiques techniques de l’installation, dès lors que l’administration dispose de ces informations.

Pour les installations sous contrat d’achat S06 de type « intégré au bâti » ou pour celles sous contrat S10 ou S10B comportant une prime « d’intégration au bâti », l’annexe 9 distingue plusieurs cas de figure permettant de déroger à leur affectation par défaut à la catégorie « intégration simplifiée au bâti » afin que ces installations soient considérées comme étant de type « intégration au bâti ».

Pour les installations sous contrats S06 de type « non intégré au bâti » et pour celles bénéficiant d’un contrat S10 et S10B de type « autres installations » non éligibles à une « prime d’intégration au bâti », l’annexe 9 prévoit que ces installations ne relèvent pas de la catégorie par défaut « sol » dès lors qu’elles remplissent au moins une des conditions expressément visées. Ainsi, par dérogation, ces installations seront affectées à la catégorie « surimposé ».

4. ANALYSE DE LA CRE

Les modifications apportées à l’annexe 9 du projet d’arrêté visent à faciliter la lecture et la compréhension d’une annexe déterminante pour l’établissement de la réduction tarifaire. Elles ont également pour objectif de couvrir l’ensemble des cas de figure pouvant être rencontrés et permettent de maintenir une cohérence entre les informations contenues dans les contrats d’achat et les données recueillies pour le calcul de la réduction tarifaire (bilan national de l’ADEME de 2015¹¹). La classification ainsi définie, plus fine que la classification des contrats d’achat, permet d’évaluer avec plus de précision les profils de coûts supportés par une installation, notamment lors de l’investissement initial.

4.1 Sur l’affectation par défaut d’une installation à une catégorie de typologie

La règle d’affectation par défaut prévue dans le projet de texte soumis à l’avis de la CRE est identique à celle initialement prévue dans la première version du projet d’arrêté à l’exception des contrats S10 et S10B comportant une prime « d’intégration au bâti » qui sont affectés à la catégorie par défaut « intégration simplifiée au bâti » alors qu’ils étaient affectés à la catégorie « intégration au bâti » dans la première version du projet d’arrêté.

Les conditions permettant de prétendre à la prime d’ « intégration au bâti » dans le cadre d’un contrat S10 ou S10B étaient légèrement différentes des conditions du présent projet d’arrêté permettant de prétendre à une catégorisation dérogatoire de type « intégration au bâti ». Dès lors, la CRE considère pertinent de retenir l’affectation par défaut prévue par le présent projet d’arrêté.

¹¹ Filière Photovoltaïque Française : Bilan, Perspectives et Stratégie de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’Energie (ADEME), 2015



A titre d'exemple, une installation qui bénéficiait d'un tarif d'achat historique de 500 €/MWh¹² avait, en retenant les hypothèses d'affectation de la première version du projet d'arrêté à savoir « intégration au bâti », un tarif réduit de 425,67 €/MWh. La nouvelle version du projet d'arrêté, qui prévoit une affectation par défaut à la catégorie « intégration simplifiée au bâti » conduit à un tarif révisé de 375,24 €/MWh. Les conditions dérogatoires permettent néanmoins de retenir la catégorisation « intégration au bâti » et donc le tarif de 425,67 €/MWh si le producteur démontre le respect des critères explicités dans la partie II de l'annexe 9.

4.2 Sur l'affectation dérogatoire des installations à une autre catégorie de typologie

La plupart des conditions dérogatoires fixées à l'annexe 9 du projet de texte sont similaires à celles retenues dans la précédente version du projet d'arrêté.

Les modifications proposées permettent d'élargir le périmètre des installations susceptibles d'appartenir à la catégorie « intégration au bâti ». La CRE estime que ces règles d'affectation sont suffisamment souples pour tenir compte de la configuration réelle de l'installation. Cette souplesse est nécessaire dans la mesure où l'affectation a une incidence directe sur le niveau des CAPEX, OPEX, productible et TRI cible compte tenu de l'approche normative retenue pour l'élaboration des nouveaux tarifs d'achat.

En outre, les points 2 et 3 de l'annexe 9 initiale sont fusionnés et la syntaxe allégée, permettant une meilleure compréhension des dispositions de l'annexe.

¹² Installation hypothétique installée dans le Puy-de-Dôme ayant une puissance crête de 300kWc mise en service le 01/01/2012 et ayant réalisé sa demande complète de raccordement en 2010. La date d'entrée en vigueur de la réforme retenue est le 01/10/2021.

AVIS DE LA CRE

En application des dispositions de l'article 225 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, la CRE a été saisie pour avis le 20 septembre 2021, par la ministre chargée de l'énergie d'une nouvelle version du projet d'arrêté 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 susmentionnée. Les installations concernées par cette révision de leur tarif d'achat sont les installations de puissance crête supérieure à 250 kWc bénéficiant d'un contrat d'achat en application des arrêtés tarifaires du 10 juillet 2006¹³, du 12 janvier 2010¹⁴ et du 31 août 2010¹⁵.

La CRE émet un avis favorable sur ce projet d'arrêté.

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

Délibéré à Paris, le 30 septembre 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO

¹³ 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.

¹⁴ 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

¹⁵ 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