

DELIBERATION N° 2022-244

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 29 septembre 2022 portant décision de rejet de la demande de réexamen de la société [confidentiel] formée en application de l'article 225 de la loi de finances pour 2021

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX 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 photovoltaïques 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 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 %, 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. Devant cette situation, 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 bénéficiait 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 3 de l'article 2 du décret n° 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 Mds€ (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 CRE⁸ et du Conseil d'Etat.

Ainsi, en application des dispositions issues 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, sous réserve de la complétude des dossiers et 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

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 et modalités 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 »).

L'enregistrement de la demande par la CRE entraîne la suspension de l'application du niveau de tarif fixé par l'arrêté jusqu'à l'issue du traitement de la demande de réexamen, pour une période qui ne peut excéder seize mois conformément à l'article 7 du décret. Au terme de cette période de suspension, à défaut de décision différente, le niveau de tarif fixé par l'arrêté s'applique à compter de la date prévue par le même arrêté. Dans le cas où la période de suspension a conduit le producteur à percevoir 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.

2. OBJET DE LA DELIBERATION

En application du premier alinéa de l'article 225 de la loi, la société [*confidentiel*], titulaire du contrat d'achat n° [*confidentiel*] conclu en application de l'arrêté du 10 juillet 2006 (le « Producteur ») est concernée par la révision tarifaire. En application du décret, 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 de réexamen de sa situation. La CRE a accusé réception de cette demande et a invité le Producteur à lui adresser les pièces constitutives de son dossier. Le Producteur n'a adressé aucune des pièces constitutives de son dossier.

La présente délibération a pour objet de rejeter la demande de réexamen du Producteur au motif de l'incomplétude de son dossier.

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.

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 indiquées par la CRE.

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 9 décembre 2021 et a invité le Producteur à lui adresser les pièces constitutives de son dossier.

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.

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 par la CRE.

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. A défaut de transmission à la CRE des éléments requis dans le format indiqué et dans ce délai, le dossier ne peut être considéré comme complet et fait l'objet d'une décision de rejet mettant fin à la suspension susmentionnée.

Par dérogation, lorsque l'impossibilité de fournir un élément est justifiée par le Producteur, l'absence de cet élément ne fait pas obstacle à la déclaration de complétude du dossier. Dans ce cas, la demande du Producteur n'est pas rejetée.

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 de la Commission de régulation de l'énergie du 16 juin 2022 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

29 septembre 2022

Le Producteur doit, à ce stade de l'examen de la complétude du dossier, démontrer de manière fiable qu'il a fait ses meilleurs efforts pour négocier avec ses partenaires, prêteurs ou co-contractants en vue de la mise en place des mesures de redressement et de soutien.

En l'espèce, à la suite de l'enregistrement de sa demande de réexamen, le Producteur n'a adressé aucune des pièces requises pour l'appréciation de cette demande. Il n'a pas non plus pris attache auprès des services de la CRE, malgré les deux courriers de relance qui lui ont été adressés les 5 avril et 21 juin 2022, lui enjoignant de prendre contact avec les services de la CRE, lui demandant d'adresser les pièces requises et lui rappelant qu'à défaut, sa demande de réexamen ferait l'objet d'une décision de rejet.

Le délai de huit mois ayant expiré, sa demande fait donc l'objet d'une décision de rejet.

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 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, les ministres chargés de l'énergie et du budget ont adressé, par un courrier en date du 18 novembre 2021, à la société [confidentiel], titulaire du contrat d'achat n° [confidentiel] (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, le 6 décembre 2021, une demande de réexamen de sa situation. La CRE a accusé réception de cette demande le 9 décembre 2021.

Le Producteur n'a pas donné suite à sa demande de réexamen et n'a pas transmis à la CRE les éléments requis, malgré les courriers de relance en date des 5 avril et 21 juin 2022 qui lui ont été adressés. En application de l'article 7 du décret du 26 octobre 2021, le dossier étant incomplet, la CRE rejette la demande de réexamen.

Cette décision de rejet conduit à ce que le tarif qui a été notifié au Producteur par les ministres chargés de l'énergie et du budget en application de l'arrêté précité s'applique à compter du 1^{er} décembre 2021, conduisant ainsi à des économies de CSPE estimées à 1,5 M€ par rapport aux conditions tarifaires historiques qui prévalaient jusqu'au 1^{er} décembre 2021.

En application des dispositions de l'article 7 du décret, la suspension ayant conduit le Producteur à percevoir un soutien public supérieur à celui qui résulte de l'application de l'arrêté du 26 octobre 2021, celui-ci sera tenu de verser au budget général de l'Etat la différence entre le soutien public qu'il aurait dû percevoir en l'absence de suspension et le soutien public perçu depuis le 1^{er} décembre 2021 et jusqu'au dernier jour du mois d'adoption de la présente délibération inclus, soit le 30 septembre 2022.

La présente délibération sera notifiée au Producteur et à son acheteur obligé et transmise à la ministre de la transition énergétique et au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. 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 29 septembre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON