

## DELIBERATION N° 2022-304

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 novembre 2022 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 100 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

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

Les conditions du soutien financier aux installations photovoltaïques implantées sur bâtiment de puissance installée inférieure ou égale à 100 kWc et situées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion sont fixées par l'arrêté tarifaire du 4 mai 2017<sup>1</sup> (« AT S17 ZNI »).

Dans un contexte de dégradation des conditions économiques des projets de production photovoltaïque, liée aux tensions sur le marché des matières premières et de la logistique et la hausse des taux d'intérêt, un arrêté modifiant l'arrêté tarifaire du 6 octobre 2021 fixant les conditions de soutien des installations photovoltaïques sur bâtiment de puissance installée inférieure à 500 kWc en France continentale (« AT S21 métropole ») a été publié le 28 juillet 2022. Cet arrêté modificatif a notamment introduit les évolutions suivantes :

- un gel de la dégressivité automatique des tarifs et primes prévue par l'arrêté jusqu'au 30 avril 2023 ;
- un décalage de la référence d'indexation initiale des tarifs et primes d'octobre 2021 à septembre 2020 ;
- la possibilité, sous certaines conditions, de modifier le trimestre de référence pris en compte pour le calcul du tarif.

Le gel de la dégressivité automatique des tarifs et primes dans le cadre de l'AT S21 métropole a également entraîné le gel de l'évolution, hors indexation, des tarifs de rachat de l'AT S17 ZNI<sup>2</sup> pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2022 au 31 mars 2023.

La Commission de régulation de l'énergie (« CRE ») a été saisie le 24 octobre 2022 par la ministre de la transition énergétique d'un projet d'arrêté modificatif de l'AT S17 ZNI, visant à introduire la possibilité, sous certaines conditions, de choisir le trimestre tarifaire de référence pris en compte pour le montant du tarif de rachat de l'électricité injectée, conformément à ce qui est désormais prévu en métropole continentale. Une saisine rectificative a été adressée à la CRE le 18 novembre 2022.

<sup>1</sup> Arrêté du 4 mai 2017 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations, implantées sur bâtiment utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 100 kilowatts, telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion

<sup>2</sup> L'annexe 7 de l'AT S21 métropole aligne les coefficients de dégressivité applicables aux tarifs de rachat de l'électricité des zones non interconnectées sur les coefficients de dégressivité calculés en métropole continentale.

## 2. MODIFICATION APPORTEE PAR LE PROJET D'ARRETE MODIFICATIF

L'AT S17 ZNI prévoit deux indexations des tarifs (K et L), qui prennent en compte :

- l'évolution du coût horaire du travail révisé dans les industries mécaniques et électriques (indice INSEE : ICHTrev-TS) ;
- l'évolution des prix à la production de l'industrie française pour le marché français (indice INSEE : FMOABE0000).

Ces indexations, dont les formules sont actuellement les mêmes qu'en métropole continentale<sup>3</sup>, doivent permettre d'adapter le niveau de soutien dont peuvent bénéficier les producteurs conformément à l'évolution des conditions économiques. Elles sont appliquées :

- au moment de la demande complète de raccordement (« DCR »), via l'indice K<sup>4</sup> ;
- chaque année à la date anniversaire de la prise d'effet du contrat d'achat, via l'indice L<sup>5</sup>.

Le projet d'arrêté modificatif introduit la possibilité pour les producteurs de modifier le trimestre de référence pris en compte pour le calcul du tarif (c'est-à-dire l'application de l'indexation K) à condition que le nouveau trimestre tarifaire soit postérieur à celui de la DCR et antérieur ou égal au trimestre tarifaire correspondant à la date survenant six mois avant la date limite d'achèvement<sup>6</sup>. Le nouveau trimestre de référence ne peut cependant pas être postérieur à celui de la date de la demande de modification de celui-ci.

Enfin, il convient de noter que le projet d'arrêté modificatif ne prévoit pas de modification des formules d'indexation des indices K et L.

## 3. ANALYSE DE LA CRE

### 3.1. Choix du trimestre tarifaire de référence

S'agissant du dispositif de choix du trimestre tarifaire, une mesure semblable<sup>7</sup> a également été introduite dans l'AT S21 métropole par l'arrêté modificatif du 28 juillet 2022<sup>8</sup>. La CRE n'a pas été saisie pour avis concernant cette modification. Cependant, dans sa délibération du 12 octobre 2022 portant avis sur un nouveau projet d'arrêté modificatif de l'AT S21 métropole, elle a eu l'occasion de s'exprimer sur ce dispositif et a alerté sur les fortes possibilités d'arbitrage laissées aux mains des producteurs pouvant mener à des effets d'aubaine, et par ailleurs sur l'effet désincitatif d'une telle mesure quant à la mise en service rapide des installations qui présente un enjeu pour l'accélération du déploiement des énergies renouvelables. Elle a notamment présenté l'exemple d'un producteur effectuant une DCR à une date T et sécurisant ses approvisionnements à T + 4 mois. Dans l'hypothèse où sa date limite d'achèvement n'est pas décalée, il peut choisir de modifier son trimestre tarifaire jusqu'à T + 12 mois, en choisissant par exemple un tarif plus intéressant entre T + 4 mois et T + 12 mois alors que ses approvisionnements sont déjà réalisés. Par ailleurs, les incitations à la mise en service rapide des installations s'en trouvent réduites, ce qui est contraire aux objectifs recherchés.

<sup>3</sup> La CRE a été saisie le 6 septembre 2022 d'un projet d'arrêté modificatif de l'AT S21 métropole, visant en particulier à modifier les formules des coefficients d'indexation K et L. Elle a délibéré sur ce texte, non paru à la date de la présente délibération, le 12 octobre 2022.

<sup>4</sup> Dans l'arrêté tarifaire actuel :  $K = 0,5 \times \text{ICHTrev-TS} / \text{ICHTrev-TSo} + 0,5 \times \text{FMOABE0000} / \text{FMOABE0000o}$ , avec :

- ICHTrev-TS est la dernière valeur définitive connue au 1<sup>er</sup> jour du trimestre de la demande complète de raccordement, de l'indice du coût horaire du travail révisé (tous salariés) dans les industries mécaniques et électriques ;
- FMOABE0000 est la dernière valeur définitive connue au 1<sup>er</sup> jour du trimestre de la demande complète de raccordement, de l'indice des prix à la production de l'industrie française pour le marché français, ensemble de l'industrie, A10BE, prix départ usine ;
- ICHTrev-TSo et FMOABE0000o sont les valeurs définitives de ces indices en mai 2017.

<sup>5</sup>  $L = 0,8 + 0,1 (\text{ICHTrev-TS} / \text{ICHTrev-TSo}) + 0,1 (\text{FMOABE0000} / \text{FMOABE0000o})$ , avec :

- ICHTrev-TS est la dernière valeur définitive connue au 1<sup>er</sup> novembre précédant la date anniversaire de la prise d'effet du contrat d'achat de l'indice du coût horaire du travail révisé (tous salariés) dans les industries mécaniques et électriques ;
- FMOABE0000 est la dernière valeur définitive connue au 1<sup>er</sup> novembre précédant la date anniversaire de la prise d'effet du contrat d'achat de l'indice des prix à la production de l'industrie française pour le marché français, ensemble de l'industrie, A10 BE, prix départ usine ;
- ICHTrev-TSo et FMOABE0000o sont les dernières valeurs définitives connues au 1<sup>er</sup> novembre précédant la date de prise d'effet du contrat d'achat.

<sup>6</sup> La mise en service doit avoir lieu :

- dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de demande complète de raccordement au réseau public par le producteur, ou ;
- deux mois à compter de la fin des travaux de raccordement, dès lors que le producteur a mis en œuvre toutes les démarches dans le respect des exigences du gestionnaire de réseau pour que les travaux de raccordement soient réalisés dans les délais

En cas de dépassement de ces délais, la durée du contrat d'achat est réduite du triple de la durée de dépassement (Art. 8 de l'AT PV S17 ZNI).

<sup>7</sup> L'arrêté modificatif de juillet 2022 a introduit la possibilité pour les installations implantées en métropole continentale de choisir le trimestre tarifaire de référence, à condition que celui-ci soit postérieur à celui de la DCR et antérieur ou égal au trimestre tarifaire correspondant à la date survenant 12 mois avant la date limite d'achèvement, au lieu de 6 dans le projet d'AT modificatif sur lequel porte le présent avis. En effet, dans le cadre de l'AT S21 métropole, les délais accordés pour la mise en service sont plus longs puisque la date limite d'achèvement est définie comme la plus tardive des deux dates suivantes : 1) 24 mois post-DCR ou 2) deux mois après la date de fin de travaux de raccordement.

<sup>8</sup> Arrêté du 28 juillet 2022 modifiant l'arrêté du 6 octobre 2021 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en métropole continentale.

Dans un contexte où les coûts des installations photovoltaïques ont largement augmenté ces derniers mois, conduisant à l'introduction de plusieurs mesures dites « d'urgence » en métropole continentale, la CRE estime qu'il est pertinent de prévoir également de telles mesures en ZNI. En particulier, EDF SEI a informé la CRE d'une diminution considérable du nombre de mises en service depuis la fin de l'année 2021.

Par ailleurs, le projet d'arrêté modificatif a pour vocation de fixer des dispositions dont l'applicabilité sera limitée dans le temps, puisque la CRE a été saisie en parallèle d'un futur projet d'arrêté tarifaire fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques en zones non interconnectées, qui prévoit notamment d'étendre l'éligibilité au guichet ouvert aux installations de puissance installée comprise entre 100 et 500 kWc.

Dans ce contexte, la CRE prend acte de l'introduction du dispositif de choix du trimestre tarifaire dans le cadre de l'AT S17 ZNI, en tant que mesure d'urgence, mais recommande *a minima* :

- de cibler uniquement les installations les moins avancées dans leur développement (les installations les plus avancées ayant a priori bénéficié d'un tarif adéquat), par exemple en restreignant l'éligibilité à ce dispositif aux installations n'ayant pas encore signé leur convention ou proposition de raccordement ;
- de limiter le choix du trimestre tarifaire de référence pris en compte pour le calcul du tarif et ainsi de permettre qu'il soit postérieur à celui de la DCR et antérieur ou égal au trimestre tarifaire correspondant à la date survenant douze mois (au lieu de 6 mois) avant la date limite d'achèvement, afin de limiter les possibilités d'arbitrage en cas d'entrée en vigueur tardive du futur arrêté tarifaire.

Enfin, la CRE estime indispensable de ne pas reconduire ce dispositif dans le futur arrêté tarifaire, pour les raisons déjà évoquées, mais de le remplacer par un prolongement de l'application de l'indexation K (et une amélioration de la formule utilisée conformément aux évolutions préconisées par la CRE dans le cadre de son avis du 12 octobre 2022 sur le futur arrêté modificatif de l'AT S21 métropole), jusqu'à six mois après la date à laquelle le projet est purgé de tout recours<sup>9</sup>.

### **3.2. Modalités de nouveau dépôt de la DCR**

Le parcours d'un producteur photovoltaïque pour un processus de raccordement dans le cadre de l'obligation d'achat est schématiquement le suivant :

- 1) Le demandeur transmet sa demande de raccordement au gestionnaire de réseau (« GR »). Le GR vérifie la complétude du dossier, la demande de raccordement correspond alors à une DCR, et transmet à l'acheteur obligé le dossier (la DCR tient lieu également de demande de contrat d'obligation d'achat).
- 2) Le GR élabore et transmet sous trois mois au demandeur une proposition de raccordement qui comprend les éléments techniques et les éléments financiers de l'ensemble de la prestation, ainsi qu'un échéancier prévisionnel de réalisation des travaux. Le producteur dispose de trois mois pour accepter la proposition de raccordement.
- 3) Le demandeur accepte la proposition de raccordement et la renvoie signée au GR, accompagnée d'un acompte sur le montant de la contribution à la charge du producteur. La réception de l'accord du demandeur permet au GR de lancer les études puis les travaux de raccordement.
- 4) Une fois les travaux de raccordement terminés, le demandeur règle le solde de la contribution au coût du raccordement, fournit l'attestation de conformité de l'installation (CONSUEL) et peut alors demander la mise en service de son installation ou la signature de son contrat d'obligation d'achat.

Les demandes de raccordement sont classées, en vue de leur traitement, selon leur date de dépôt. La DCR n'est pas engageante. Ainsi, dans le cas où le demandeur abandonne son dossier, il perd sa place dans la file d'attente mais peut déposer une nouvelle demande sans conséquence financière.

Sur les derniers trimestres, un fort taux de chute des projets après l'étape de la DCR a été constaté d'après les GR. Les GR, en métropole continentale et en ZNI, rapportent qu'un nombre important de projets effectue des nouvelles demandes de raccordement d'un trimestre tarifaire à l'autre (en particulier, afin de bénéficier de tarifs d'achat plus élevés dans un contexte de hausse des coefficients d'indexation), ce qui complique fortement la gestion des dossiers par les GR et peut être générateur d'effets d'aubaine et finalement de mise en service plus tardive des installations concernées. L'évolution des tarifs d'achat dans les différents territoires en ZNI, sur la tranche 36-100 kWc, est représentée ci-dessous<sup>10</sup> :

<sup>9</sup> La CRE a formulé une recommandation similaire dans sa délibération du 12 octobre 2022 portant avis sur un projet d'arrêté modificatif de l'AT S21 métropole.

<sup>10</sup> La hausse des tarifs d'achat depuis fin 2021 démontré un intérêt à redéposer des DCR de la part des porteurs de projets, dans un contexte où les DCR ne sont pas engageantes.

Evolution des tarifs de l'AT S17 ZNI (par tranche de puissance crête installée)



La CRE estime indispensable, à la fois dans les ZNI et en métropole continentale, de rendre plus contraignantes les modalités de dépôt d'une nouvelle demande de raccordement, afin de limiter ce phénomène peu vertueux qui peut :

- amener à des effets d'aubaine pour les producteurs ayant, par exemple, déjà sécurisé leurs approvisionnements et qui redéposent une demande de raccordement pour bénéficier d'un tarif inadapté aux coûts réellement supportés au moment de l'investissement ;
- entraîner un phénomène d'engorgement pour les GR.

Elle propose donc de lancer une réflexion pour intégrer, dans les procédures de traitement des demandes de raccordement et dans les barèmes qu'elle approuve, des dispositions, notamment financières, permettant de limiter les comportements opportunistes observés.

**3.3. Coefficient d'indexation L**

L'AT S17 ZNI prévoit une indexation des tarifs, via l'indice L, à chaque date anniversaire du contrat d'achat. Elle s'applique pendant toute la durée de vie du contrat (20 ans) et a pour objectif de refléter les évolutions de coûts pouvant impacter les OPEX des projets.

L'indexation L ne s'applique qu'à 20 % du tarif. Elle comprend une part fixe de 80 % qui correspond à la part des CAPEX dans le coût complet des projets et qui n'est donc pas indexée dans la mesure où ceux-ci n'évoluent plus après la prise d'effet du contrat d'achat.



La CRE estime que la répartition actuelle des coefficients de pondération s'appliquant aux OPEX n'est pas suffisamment représentative du poids réel des différents postes de coûts composant les OPEX des projets. Comme elle a eu l'occasion de le faire dans sa délibération du 12 octobre 2022 portant avis sur un projet d'arrêté modificatif de l'AT S21 métropole, la CRE recommande d'appliquer une répartition de la pondération des OPEX de 25 % sur l'indice des prix à la production de l'industrie française et de 75 % sur l'indice reflétant les coûts de la main-d'œuvre, ce qui conduit à la formule suivante :

$$L = 0,8 + 0,15 * \frac{ICHTREV - TS}{ICHTREV - TS_0} + 0,05 * \frac{FM0ABE0000}{FM0ABE0000o}$$

**AVIS DE LA CRE**

La Commission de régulation de l'énergie (« CRE ») a été saisie le 24 octobre 2022 par la ministre de la transition énergétique d'un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 100 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Ce projet d'arrêté a pour objectif d'introduire la possibilité, sous certaines conditions, de modifier le trimestre de référence pris en compte pour le calcul du tarif. Une saisine rectificative a été adressée à la CRE le 18 novembre 2022.

La CRE prend acte du projet d'arrêté modificatif. Elle recommande :

- de cibler uniquement les installations les moins avancées dans leur développement (les installations les plus avancées ayant a priori bénéficié d'un tarif adéquat), par exemple en restreignant l'éligibilité à ce dispositif aux installations n'ayant pas encore signé leur convention ou proposition de raccordement ;
- de limiter le choix du trimestre tarifaire de référence pris en compte pour le calcul du tarif et ainsi de permettre qu'il soit postérieur à celui de la demande complète de raccordement (« DCR ») et antérieur ou égal au trimestre tarifaire correspondant à la date survenant douze mois (au lieu de six mois) avant la date limite d'achèvement, afin de limiter les possibilités d'arbitrage en cas d'entrée en vigueur tardive du futur arrêté tarifaire.

Par ailleurs, la CRE propose de revoir dans l'arrêté la formule d'indexation L afin de mieux refléter l'évolution réelle des coûts pouvant affecter les OPEX des projets.

S'agissant du futur arrêté tarifaire portant sur les installations photovoltaïques en zones non interconnectées, la CRE recommande de ne pas reconduire le dispositif du « choix du trimestre tarifaire », au vu des risques évidents d'arbitrages indésirables, mais de le remplacer par un prolongement de l'application de l'indexation K (et une amélioration de la formule utilisée conformément aux évolutions préconisées par la CRE dans le cadre de son avis du 12 octobre 2022 sur le futur arrêté modificatif de l'AT S21 métropole) jusqu'à six mois après la date à laquelle le projet est purgé de tout recours.

Enfin, il est indispensable de rendre plus contraignantes les modalités de nouveau dépôt de demandes de raccordement pour un même projet. La multiplication des dépôts successifs de demandes pour un même projet, afin de bénéficier des meilleures conditions tarifaires, augmente artificiellement la charge de travail pour les gestionnaires de réseau, ce qui dégrade les délais de traitement pour tous les projets. Ce problème est observé en ZNI et en métropole continentale. La CRE va donc lancer une réflexion pour intégrer, dans les procédures de traitement des demandes de raccordement et dans les barèmes qu'elle approuve, des dispositions permettant de limiter les comportements opportunistes observés.

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

**Délibéré à Paris, le 24 novembre 2022.**

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

**La présidente,**

**Emmanuelle Wargon**