

## **DELIBERATION N° 2022-361**

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 décembre 2022 portant avis sur un projet d'arrêté fixant le prix seuil pris en application de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022

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

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

Depuis la mise en place du dispositif de complément de rémunération en 2016 et la mise en service des premières installations en bénéficiant, les primes à l'énergie mensuelles ont longtemps été positives, aboutissant à des versements d'EDF Obligation d'Achat (EDF OA) vers les producteurs renouvelables. Les niveaux particulièrement élevés de prix de gros de l'électricité constatés depuis mi-2021 ont conduit à une inversion du sens de ces versements<sup>1</sup>.

Or, dans le cas où les primes de complément de rémunération sont négatives, il était prévu, dans la plupart des contrats de complément de rémunération portant sur des installations déjà en service, un plafonnement des montants de primes reversés par les producteurs à EDF OA lorsque celles-ci excédaient les montants totaux perçus depuis l'entrée en vigueur du contrat.

Ce plafonnement était prescrit par l'article R. 314-49 du code de l'énergie pour les arrêtés tarifaires et a été supprimé pour les nouveaux contrats par décret en décembre 2021<sup>2</sup>. Il était également prévu dans les cahiers des charges des premières périodes des appels d'offres dits « CRE4 » mais a été supprimé progressivement.

Les pouvoirs publics ont tout d'abord décidé la suspension totale du plafonnement de tous les contrats de complément de rémunération entre avril et décembre 2022, par le biais d'une note à destination d'EDF OA qui remettait en cause l'existence du plafonnement, celui-ci pouvant conduire à des rémunérations excessives en cas de prix de gros de l'électricité élevés, d'autant plus lorsque ceux-ci n'avaient pas été anticipés.

L'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 introduit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, un déplafonnement rétroactif de tous les contrats de complément de rémunération, dans la limite d'un mécanisme de prix seuil devant être défini par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et du budget.

En application de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 10 décembre 2022 par la ministre de la transition énergétique d'un projet d'arrêté visant à fixer le prix seuil permettant de mettre en œuvre le déplafonnement des contrats de complément de rémunération. Par ailleurs, le 15 décembre 2022, la CRE a également été saisie pour avis sur une proposition alternative fixant la trajectoire de prix seuil à 100 €/MWh pour les années 2022 et 2023, puis au niveau de la trajectoire proposée dans la saisine initiale pour les années suivantes.

<sup>1</sup> Pour rappel, EDF OA est l'unique cocontractant des contrats de complément de rémunération.

<sup>2</sup> Décret n° 2021-1691 du 17 décembre 2021 relatif à l'obligation de transmission d'une attestation de conformité aux prescriptions mentionnées à l'article R. 311-43 du code de l'énergie et portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative à la production d'électricité et à la vente de biogaz.

## 2. CONTENU DU PROJET D'ARRETE

### 2.1 Rappel sur les contrats concernés initialement par le dispositif de plafonnement

Le plafonnement des contrats de complément de rémunération a été introduit dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif du complément de rémunération, par le décret n° 2016-682 du 27 mai 2016, dont l'article 3<sup>3</sup> disposait : « Dans les cas où la prime à l'énergie mensuelle mentionnée à l'article R. 314-34 est négative, le producteur est redevable de cette somme dans la limite des montants totaux perçus depuis le début du contrat au titre du complément de rémunération. » Le décret n° 2021-1691 du 17 décembre 2021 supprime ce plafonnement pour les guichets ouverts permettant l'octroi d'un soutien sous forme de contrat de complément de rémunération, de telle sorte que la prime négative dont le producteur est redevable puisse excéder les montants totaux perçus depuis le début du contrat.

S'agissant des appels d'offres, les premières périodes des appels d'offres de la vague dite « CRE4 » prévoyaient également un plafonnement des versements dus par les producteurs, rendant le dispositif de complément de rémunération asymétrique. La suppression du plafonnement, de manière similaire au décret du 17 décembre 2021 susmentionné, a été introduite à différents moments selon les appels d'offres considérés :

- Appel d'offres « CRE4 PV Bâtiment »<sup>4</sup> : en novembre 2018 dans le cadre de la 7<sup>e</sup> période.
- Appel d'offres « CRE4 PV Innovant »<sup>5</sup> : en février 2019 dans le cadre de la 3<sup>e</sup> période.
- Appels d'offres « CRE4 PV Sol »<sup>6</sup> : en septembre 2019 dans le cadre de la 7<sup>e</sup> période.
- Appel d'offres « Eolien à terre »<sup>7</sup> : en mai 2020 dans le cadre de la 6<sup>e</sup> période.
- Appel d'offres « Petite hydroélectricité »<sup>8</sup> : en décembre 2022 dans le cadre de la 5<sup>e</sup> période.

Par ailleurs :

- L'appel d'offres « Biomasse »<sup>9</sup> (trois périodes : 2016, 2017 et 2019) intégrait dès la 1<sup>ère</sup> période un déplafonnement total des contrats de complément de rémunération.
- L'appel d'offres « Cogénération biomasse »<sup>10</sup> (une période organisée en 2017) intégrait, lui, un plafonnement total des contrats de complément de rémunération.

Il convient de noter qu'environ 7 GW de capacités de production en service bénéficiaient d'un contrat de complément de rémunération en moyenne en 2021 : ces installations bénéficient très majoritairement du dispositif de plafonnement.

### 2.2 Descriptif du contenu de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022

Cet article s'applique rétroactivement à tous les contrats de complément de rémunération intégrant le dispositif de plafonnement. Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 inclus, ces contrats intègrent un déplafonnement partiel des sommes dues par les producteurs à EDF OA en cas de primes de complément de rémunération négatives. Plus précisément, un mécanisme de prix seuil est prévu pour toutes les années comprises entre 2022 et la date de fin des contrats concernés par un arrêté ministériel, objet du présent avis :

- (Cas 1) Lorsque, pour un mois donné, le tarif de référence défini par le contrat de complément de rémunération (niveau du soutien) est supérieur ou égal à ce prix seuil, alors : si la prime à l'énergie mensuelle est négative (prix de marché de référence « MO » supérieur au tarif de référence), le producteur est alors redevable de la somme correspondante et celle-ci n'est pas comptabilisée au titre des montants perçus/versés par le producteur.

<sup>3</sup> Codifié à l'article R.314-49 du code de l'énergie.

<sup>4</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appele-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-de-production-d-electricite-a-partir-de-l-energie-solaire-centrales-s>

<sup>5</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appele-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-de-production-d-electricite-innovantes-a-partir-de-l-energie-solaire>

<sup>6</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appele-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-de-production-d-electricite-a-partir-de-l-energie-solaire-centrales-a>

<sup>7</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appele-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-de-production-d-electricite-a-partir-de-l-energie-mecanique-du-vent-im>

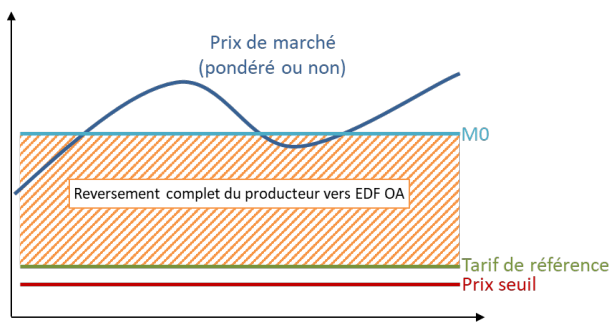
<sup>8</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appele-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-hydroelectriques-developpement-de-la-petite-hydroelectricite>

<sup>9</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appele-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-de-production-d-electricite-a-partir-de-biomasse>

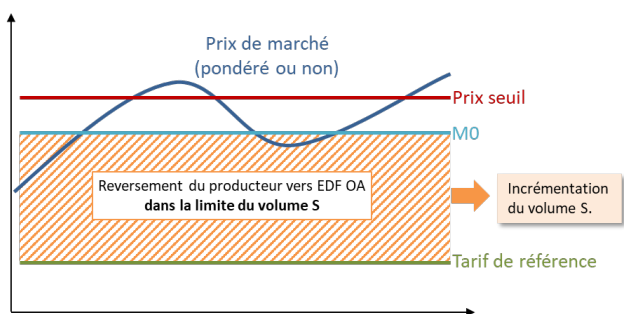
<sup>10</sup> <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/Appele-d-offres-porte-sur-la-realisation-et-l-exploitation-de-nouvelles-installations-de-cogeneration-d-electricite-et-de-chaleur-a-partir-de-biomas>

- Lorsqu’au contraire le tarif de référence est strictement inférieur au prix seuil, alors, pour le mois considéré :
  - (Cas 2) Si le prix MO est inférieur ou égal au prix seuil, les dispositions initiales du contrat relatives au plafonnement des avoirs du producteur s’appliquent.
  - (Cas 2bis) Si le prix MO est strictement supérieur au prix seuil, les stipulations relatives au calcul du complément de rémunération s’appliquent en considérant que le prix MO utilisé pour le calcul de la prime est égal au prix seuil. De plus, le producteur est redevable des sommes égales au volume d’électricité produit, multiplié par la différence entre le prix MO et le prix seuil. Ces sommes ne sont pas comptabilisées au titre des montants perçus et versés par le producteur.

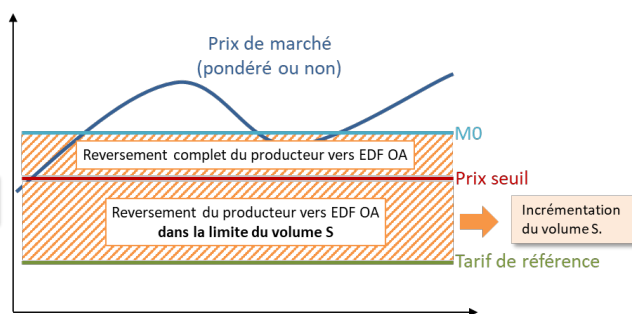
Les graphiques ci-dessous représentent les trois cas susmentionnés. On note S le montant total des sommes versées/perçues pris en compte pour l’application d’un éventuel plafonnement.



Cas 1



Cas 2



Cas 2bis

### 2.3 Descriptif du contenu de l’arrêté objet de la présente délibération

L’arrêté objet de la présente saisine propose de définir une trajectoire de prix seuils entre 2022 et 2042 :

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Prix seuil (€/MWh)	44,78	45,68	46,59	47,53	48,48	49,45	50,43	51,44	52,47	53,52

Année	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
Prix seuil (€/MWh)	54,59	55,68	56,8	57,93	59,09	60,27	61,48	62,71	63,96	65,24	66,55

Cette évolution consiste à considérer une augmentation continue des prix de l’électricité entre 2022 et 2042 de + 2 % par an.

### 3. ANALYSE DE LA CRE

#### 3.1 Sur le principe général du déplafonnement des contrats de complément de rémunération

Dans le cadre de sa délibération du 28 octobre 2021 portant avis sur le projet de décret n°2021-1691 du 17 décembre 2021<sup>11</sup>, la CRE a eu l'occasion de s'exprimer sur le dispositif du plafonnement des montants de primes de complément de rémunération reversés par les producteurs à EDF OA. En particulier, elle a rappelé :

- que dans le cadre des contrats conclus dans le cadre du dispositif d'obligation d'achat, lorsque les prix de marché sont élevés, la régularisation se fait via le calcul des coûts évités liés à l'énergie lors de l'évaluation annuelle des charges de service public de l'énergie, laquelle prend en compte les prix de marché de manière entièrement symétrique,
- qu'une telle symétrie a été mise en place progressivement dans le cadre des appels d'offres comme explicité ci-dessus, puis dans les guichets ouverts via le décret objet de la délibération du 28 octobre 2021,
- que si un producteur considère que, sur la durée de vie de son installation, les prix auxquels il peut valoriser sa production sur le marché seront en moyenne supérieurs au tarif de référence du guichet ouvert, il a alors la possibilité de développer son projet sans signer de contrat de complément de rémunération. Dès lors qu'il choisit de bénéficier du mécanisme de soutien, le producteur profite de la garantie d'un revenu assuré sur le long terme, et ce, indépendamment du niveau des prix de gros. L'État porte le risque marché : il est donc légitime qu'il bénéficie également pleinement des effets de la hausse des prix de gros, qui se traduisent par de moindres charges de service public de l'énergie.

Lors de l'évaluation annuelle des charges de service public de l'énergie pour 2023<sup>12</sup>, la CRE a en outre estimé que les sommes perçues par les producteurs au-delà des niveaux de tarif de référence constituent des rentes indues, s'éloignant du principe d'une rémunération raisonnable<sup>13</sup> sur la durée des contrats de complément de rémunération. Elle s'est donc exprimée en faveur d'une suspension totale du mécanisme de plafonnement dans le cadre des contrats de complément de rémunération qui en prévoient un.

**Dans le cadre de cette délibération, elle a estimé que le manque à gagner pour le budget de l'Etat en 2022 et 2023 associé au plafonnement des contrats de complément de rémunération, dans un contexte de prix de gros particulièrement élevés, était d'environ 4,5 milliards d'euros. Cette évaluation se basait sur des références de prix de gros de fin avril : or, dans la mesure où ceux-ci ont continué à augmenter, le manque à gagner pourrait s'avérer d'autant plus élevé.**

#### 3.2 Sur la proposition de courbe de prix seuils annuels

##### 3.2.1 Niveaux de prix envisagés

La CRE estime que l'application d'un prix seuil risque de fortement complexifier l'application du dispositif de déplafonnement.

Dans le cadre des discussions autour de l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022, le gouvernement avait estimé que le prix seuil devait permettre de « *préserver l'espérance de gains que pouvaient raisonnablement anticiper les producteurs concernés au titre du plafonnement au moment de la conclusion des contrats* ». L'estimation d'un tel prix seuil est particulièrement complexe :

- Les différents producteurs ont naturellement des anticipations de prix différentes sur des durées de 20 ans.
- Ces anticipations évoluent systématiquement et en l'occurrence elles ne sont bien sûr pas constantes pour des installations ayant sécurisé un tarif entre 2017 et 2021.
- Du fait de profils de production différents, les différentes filières captent un certain pourcentage des prix de gros moyens annuels, qui n'est pas uniforme entre elles<sup>14</sup>.

Par ailleurs, il convient de rappeler que :

<sup>11</sup> Délibération n° 2021-338 de la Commission de régulation de l'énergie du 28 octobre 2021 portant avis sur le projet de décret modifiant les modalités de contrôle des contrats de soutien.

<sup>12</sup> Délibération n° 2022-202 de la Commission de régulation de l'énergie du 13 juillet 2022 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

<sup>13</sup> Ce principe est prescrit par les articles L.314-4 et L.314-20 du code de l'énergie.

<sup>14</sup> Le chiffrage de la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 se base d'ailleurs sur des scénarii de prix différenciés entre les filières du solaire photovoltaïque, de l'éolien à terre et de l'éolien en mer.

- **La trajectoire de prix de gros anticipée par les producteurs au moment de la sécurisation du tarif (qui intervient généralement plusieurs années avant la mise en service de l'installation) ne correspond pas à la situation actuelle de prix de gros particulièrement élevés.**
- Les éventuelles surrémunérations liées au dispositif de plafonnement et éventuellement anticipées par les producteurs étaient **particulièrement incertaines, rendant fragile l'argument selon lequel les producteurs auraient pu faire reposer leur bouclage financier sur ce type de revenus.**
- **Les tarifs des guichets ouverts ont été dimensionnés afin de permettre une rentabilité raisonnable des capitaux** et sans prise en compte, a priori, de prix de gros hauts sur le long terme et de revenus de marché complémentaires dus à l'application d'un plafonnement.

**En tout état de cause, la CRE estime indispensable de ne pas relever les niveaux de prix seuils proposés dans le cadre de l'arrêté objet de la présente délibération, conformément à la saisine initiale du 10 décembre 2022.** Un prix seuil élevé conduirait nécessairement à une baisse importante des montants de charges de service public de l'énergie versés par les producteurs en situation de prix de gros élevés, et donc à des recettes moindres pour le financement du bouclier tarifaire dans le contexte de crise actuel. En l'occurrence, la proposition dont la CRE a été saisie par courrier en date du 15 décembre à la suite de la discussion d'amendements au Conseil supérieur de l'énergie, consiste à remonter le prix seuil à 100 €/MWh pour les années 2022 et 2023. Une telle évolution :

- n'apparaît pas légitime au regard des arguments exposés précédemment. En particulier, le courrier de la saisine complémentaire susmentionné évoque un lien avec le seuil à 100 €/MWh du dispositif de taxation des rentes inframarginales actuellement examiné au Parlement (seuil notamment applicable aux filières éoliennes et photovoltaïques). Or, ce mécanisme de taxation a été mis en place pour des installations hors soutien public, notamment dans le cadre de résiliations anticipées de contrats d'obligation d'achat anciens. Il n'y a donc aucun lien avec le déplafonnement objet du présent avis. En particulier, il ne saurait être question de vouloir récompenser, pour les producteurs en complément de rémunération, l'absence de telles résiliations.
- conduirait à des pertes pour le budget de l'Etat non justifiées, de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros par an sur les années 2022 et 2023.

### **3.2.2 Années considérées dans la courbe de prix seuils**

Les mises en service des installations bénéficiant d'un guichet ouvert pouvant intervenir après 2022, il conviendrait de prolonger la courbe des prix seuils de quelques années.

16 décembre 2022

## **AVIS DE LA CRE**

La CRE a été saisie le 10 décembre 2022 par la ministre de la transition énergétique d'un projet d'arrêté fixant le prix seuil pris en application de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificatives pour 2022.

La CRE prend acte de la courbe de prix seuils proposée par le ministère de la transition énergétique dans sa saisine du 10 décembre 2022. Tout relèvement des niveaux proposés dans le cadre du projet d'arrêté objet de la présente délibération viendrait réduire indûment les recettes perçues par l'Etat au titre des charges de service public de l'énergie en période de prix de gros de l'électricité élevés. La CRE est en particulier défavorable à la proposition alternative objet de la saisine complémentaire du 15 décembre 2022.

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

**Délibéré à Paris, le 16 décembre 2022.**

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

**La présidente,**

**Emmanuelle WARGON**