

DELIBERATION N° 2023-141

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 31 mai 2023 portant avis sur le projet d'arrêté 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

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

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPETENCE DE LA CRE

Les conditions du soutien financier aux installations photovoltaïques implantées sur bâtiments de puissance inférieure ou égale à 500 kWc et situées en France métropolitaine continentale sont fixées par l'arrêté tarifaire du 6 octobre 2021¹ (ci-après « AT S21 Métropole »). Cet arrêté a étendu l'éligibilité à l'octroi d'un contrat d'obligation d'achat en guichet ouvert aux installations de puissance installée comprise entre 100 kWc et 500 kWc, en application du décret du 6 octobre 2021 relatif aux catégories d'installations éligibles à l'obligation d'achat² modifiant l'article D. 314-15 du code de l'énergie. Ces installations devaient auparavant présenter leur candidature à un appel d'offres pour bénéficier d'un tel contrat de soutien.

L'AT PV S21 prévoit une mise à jour trimestrielle des niveaux de tarifs et primes par rapport aux niveaux de référence fixés pour le trimestre tarifaire d'entrée en vigueur de l'arrêté via l'application :

- de la dégressivité tarifaire, qui a principalement vocation à piloter le développement de la filière en cohérence avec les objectifs PPE et à éviter la formation d'une bulle ;
- de l'indexation par le coefficient « K_N » (« N correspond au trimestre tarifaire durant lequel le producteur a envoyé la demande complète de raccordement au gestionnaire de réseau »), qui fait évoluer le niveau du tarif conformément à l'évolution des conditions économiques de la filière (coût des matières premières, coût du travail, coût de production dans l'industrie, niveau des taux d'intérêt).

Dans un contexte de dégradation des conditions économiques des projets de production photovoltaïque, liées aux tensions sur le marché des matières premières ainsi qu'à la hausse des taux d'intérêt, un arrêté modifiant l'AT S21 Métropole a été publié le 28 juillet 2022³. Cet arrêté modificatif a notamment introduit les évolutions suivantes :

- un gel jusqu'au 30 avril 2023 de la dégressivité automatique des tarifs et primes prévue par l'arrêté initial;
- un décalage de la référence d'indexation initiale des tarifs et primes des contrats d'achat 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.

¹ 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.

² Décret n° 2021-1300 du 6 octobre 2021 relatif aux catégories d'installations éligibles à l'obligation d'achat modifiant l'article D. 314-15 du code de l'énergie.

³ 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.

L'arrêté a ensuite fait l'objet d'un second arrêté modificatif, publié le 8 février 2023⁴, qui a notamment introduit les évolutions suivantes :

- la modification de la formule de l'indexation trimestrielle « K_N » des tarifs et primes des contrats d'achat ;
- une amélioration de la méthodologie de calcul du bilan carbone des panneaux photovoltaïques ;
- une modification des modalités de versement de la prime à l'autoconsommation ;
- un meilleur suivi de la puissance soutenue dans le cadre de l'AT S21 Métropole via la transmission de données supplémentaires de la part des gestionnaires de réseau de distribution à la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

La CRE a été saisie par courriel reçu le 15 mai 2023 d'un nouveau projet d'arrêté modificatif de l'AT S21 Métropole, visant en particulier à :

- geler l'évolution, hors inflation, des tarifs et primes prévus par l'AT S21 Métropole pour la période allant du 1^{er} mai au 31 juillet 2023 (trimestre tarifaire « T6 »), afin d'éviter toute baisse des rémunérations sur la période concernée ;
- modifier les modalités d'application de l'indexation par le coefficient K_N .

Le projet d'arrêté s'applique aux installations dont la demande complète de raccordement (DCR) est postérieure au 30 avril 2023. Pour les installations dont la DCR est antérieure au 1^{er} mai 2023, ce sont les dispositions de l'arrêté du 6 octobre 2021 dans sa version du 8 février 2023 qui s'appliquent (article 7 du projet d'arrêté modificatif).

2. GEL DE LA DEGRESSIVITE TARIFAIRE

2.1. Contenu du projet d'arrêté modificatif (article 4)

2.1.1. Rappel sur le mécanisme de dégressivité

Les évolutions trimestrielles des tarifs et primes via le mécanisme de dégressivité dépendent de la puissance cumulée des DCR des installations du même segment de puissance (0-9 kWc, 9-100 kWc ou 100-500 kWc).

Chaque segment de puissance enregistre une évolution tarifaire cumulative d'un trimestre tarifaire à l'autre. Des coefficients de dégressivité (coefficient S_i pour le segment de puissance 0-9 kWc, V_i pour le segment 9-100 kWc et W_i pour le segment 100-500 kWc) s'appliquent pour le calcul du tarif en vigueur au 2nd trimestre tarifaire suivant le trimestre civil sur lequel le bilan des demandes de raccordement a été effectué.

D'autres coefficients dits « d'urgence » (S'_i pour le segment de puissance 0-9 kWc, V'_i pour le segment 9-100 kWc et W'_i pour le segment 100-500 kWc) s'appliquent pour le calcul du tarif en vigueur au trimestre tarifaire suivant le trimestre civil sur lequel le bilan des DCR a été effectué.

En l'absence de toute mesure de gel, sur la base du bilan des DCR du 1^{er} trimestre civil 2023 (janvier-mars 2023), les coefficients d'urgence devraient normalement s'appliquer sur les tarifs en vigueur au 2nd trimestre tarifaire 2023 (mai-juillet 2023) et les coefficients de dégressivité « normaux » sur les tarifs en vigueur au 3^e trimestre tarifaire 2023 (août-octobre 2023).

2.1.2. Gel du mécanisme de dégressivité

Le projet d'arrêté modificatif introduit un nouveau gel du mécanisme de dégressivité s'agissant du calcul des tarifs applicables sur la période allant du 1^{er} mai au 31 juillet 2023 pour tous les segments de puissance. Ce gel intervient à la suite d'un premier gel acté par l'arrêté modificatif du 28 juillet 2022 susmentionné et qui portait sur la période allant du 1^{er} mai 2022 au 30 avril 2023.

A cet effet, le texte reporte la fin du gel du mécanisme de dégressivité au 31 juillet 2023. Ainsi :

- Un calcul des coefficients de dégressivité $S_i/V_i/W_i$ non gelés sera effectué pour la première fois sur la base des données du 1^e trimestre civil de l'année 2023 (janvier-mars 2023). Ces coefficients seront appliqués au 7^e trimestre tarifaire (août-octobre 2023) ;
- un calcul des coefficients d'urgence $S'_i/V'_i/W'_i$ non gelés sera effectué pour la première fois sur la base des données du 2^e trimestre civil de l'année 2023 (avril-juin 2023). Ces coefficients seront appliqués au 7^e trimestre tarifaire 2023 (août-octobre 2023).

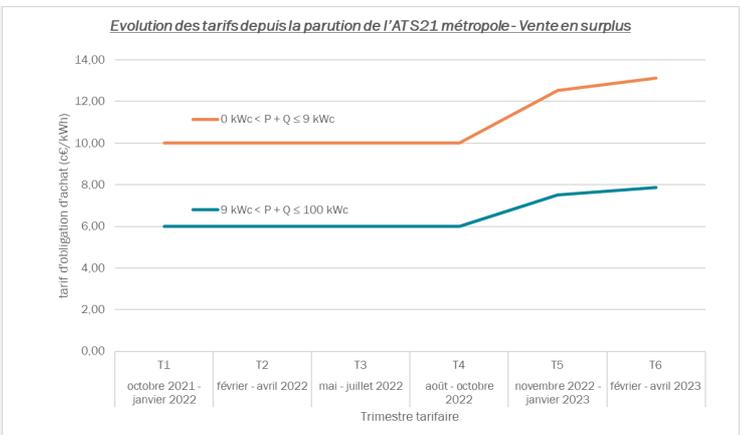
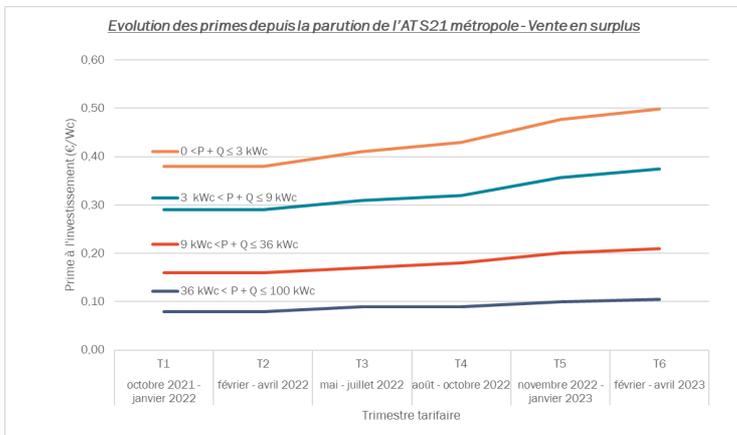
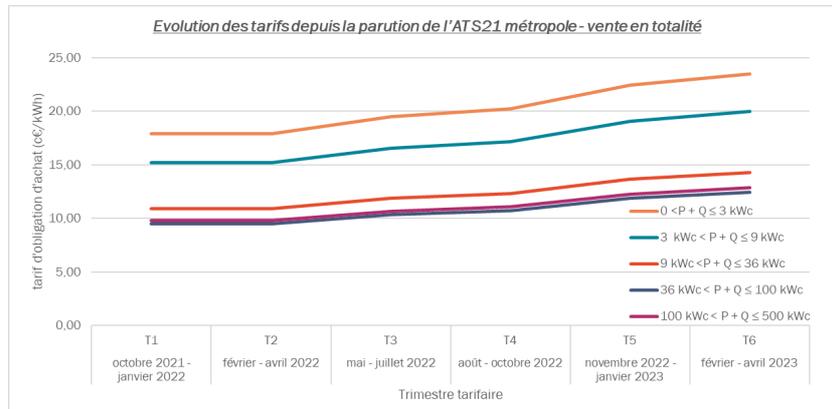
⁴ Arrêté du 8 février 2023 modifiant l'arrêté du 6 octobre 2021 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en métropole continentale.

Du fait de ces modifications les niveaux des tarifs Ta, Tb et Tc ainsi que ceux des primes Pa et Pb ne varieront par rapport aux niveaux de référence initiaux de l'arrêté qu'au travers de l'indexation par le coefficient K_N sur le trimestre tarifaire T6 (1^{er} mai – 31 juillet 2023).

2.2. Analyse de la CRE

Au moment de l'élaboration de l'AT S21 Métropole, la filière photovoltaïque avait indiqué qu'un volume considérable de projets de puissance installée comprise entre 100 et 500 kWc était en attente pour sécuriser un tarif dans le cadre du futur arrêté. Afin d'éviter le déclenchement du mécanisme d'urgence dès les premiers trimestres tarifaires d'application de l'arrêté, le montant « normal » de dégressivité applicable au tarif du segment 100-500 kWc avait été fixé normativement, sur les trimestres tarifaires 2 et 3 (mai-juillet et août-octobre 2022), à un niveau de - 1,25 % et le coefficient d'urgence à 0 %. Aucun gel n'avait été initialement introduit pour les tarifs des installations de puissance comprise entre 0 et 100 kWc.

Du fait du premier gel de la dégressivité acté par l'arrêté modificatif du 28 juillet 2022, les tarifs et primes de l'AT S21 Métropole ont évolué uniquement en fonction de l'indexation K_N depuis le 1^{er} mai 2022. L'arrêté modificatif du 8 février 2023 a modifié la formule d'indexation K_N et la référence des indices à partir du trimestre tarifaire T4 (novembre 2022 - janvier 2023).



2.2.1. Fin du gel de la dégressivité introduit par l'AT S21 modificatif de juillet 2022

Sans nouveau gel de la dégressivité pour succéder à celui introduit par l'arrêté modificatif du 8 février 2023, les coefficients de dégressivité suivants devraient s'appliquer sur les niveaux des tarifs et primes du trimestre tarifaire T6 (1^{er} mai – 31 juillet 2023) :

Coefficient de dégressivité (%)	Segment de puissance		
	0-9 kWc	9-100 kWc	100-500 kWc
Normal	- 3,66 %	- 1,25 %	- 8,24 %
Urgence	- 10,2 %	0 %	- 10,2 %

Sur les segments 0-9 kWc et 100-500 kWc, les niveaux de dégressivité atteignent au global respectivement - 13,49 % et - 17,60 % du fait de l'application des coefficients dits « d'urgence » qui sont censés s'appliquer uniquement en cas de risque de formation de bulle.

La CRE estime que des baisses de tarif aussi fortes au trimestre T6 ne sont pas justifiées. En effet, la dégressivité s'appuie sur la comptabilisation trimestrielle des DCR qui ne sont pas représentatives de la dynamique de la filière. Les DCR n'étant pas engageantes, les porteurs de projets ont pu avoir tendance, au cours des derniers trimestres, à procéder à des redépôts multiples, dans l'optique d'obtenir des tarifs plus élevés (les tarifs étant à la hausse, en cohérence avec l'évolution des coûts de la filière). Ce phénomène engendre plusieurs difficultés :

- un calcul de coefficients de dégressivité particulièrement élevés sans pour autant que les mises en service effectives connaissent une forte accélération, d'où la mise en place de gels par l'Etat ;
- des effets d'aubaine pour certains producteurs lorsque la dégressivité est gelée et des délais dans la mise en service des installations ;
- des difficultés de gestion des dossiers par les gestionnaires de réseaux de distribution.

La CRE a plusieurs fois appelé à réviser ce dispositif dans ses délibérations récentes sur des textes relatifs aux guichets ouverts en métropole continentale et dans les zones non interconnectées (ZNI).

La CRE accueille favorablement le prolongement du gel de la dégressivité sur un trimestre supplémentaire mais recommande de procéder rapidement à des améliorations pérennes du dispositif de l'arrêté tarifaire, applicables à partir du trimestre tarifaire démarrant au 1^{er} août 2023 :

- fonder la dégressivité sur le volume de conventions de raccordement (CDR) signées, dont le taux de chute est moindre que celui des DCR (paiement d'un acompte au moment de la signature) ;
- rattraper les volumes cibles non attribués d'un trimestre à l'autre sur la base des volumes de CDR recensées depuis le trimestre de parution de l'arrêté (mise à jour trimestrielle des volumes cibles servant de base aux calculs des coefficients de dégressivité).

En parallèle, afin de limiter le phénomène de redépôt de DCR, la CRE recommande d'introduire avant le dernier paragraphe de l'article 4 de l'AT S21 Métropole – *Demande de contrat d'achat* de l'arrêté, la disposition suivante : « *Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, le redépôt d'une demande de raccordement au réseau public de distribution pour une installation disposant d'une même autorisation d'urbanisme dans un délai de 12 mois à compter de la date de dépôt de la demande complète de raccordement initiale, n'aura aucune incidence sur la demande de contrat d'achat et le trimestre tarifaire applicable* ».

2.2.2. Dégressivité normative visant à refléter la baisse tendancielle des coûts de la filière

La formule de dégressivité actuelle intègre un coefficient normatif de - 1,25 % par trimestre visant à refléter la baisse tendancielle des coûts de la filière portée par l'apprentissage technologique.

La CRE estime que cette baisse normative du tarif de - 5 % par an introduite par l'AT S11 Métropole (2011), ne reflète plus l'évolution réelle des coûts de la filière liés aux avancées technologiques et doit être mise à jour.

Pour une meilleure lisibilité du projet d'arrêté, la CRE recommande la prise en compte de cette baisse normative par la formule d'indexation K_N qui adapte le niveau du tarif conformément à l'évolution des conditions économiques de la filière (coût des matières premières, coût du travail, coût de production dans l'industrie, niveau des taux d'intérêt) plutôt que par la formule de dégressivité.

3. TEMPORALITE DE L'INDEXATION K_N

3.1. Contenu du projet d'arrêté modificatif (articles 2 et 3)

L'indexation des tarifs et des primes par le coefficient K_N doit permettre d'adapter trimestriellement le niveau de soutien dont peuvent bénéficier les projets photovoltaïques afin de refléter l'impact de l'évolution des conditions économiques sur le coût complet des projets. Elle est appliquée aux niveaux des tarifs et des primes de référence pour refléter l'évolution des coûts entre la parution de l'arrêté et la sécurisation du tarif.

Pour les installations de plus de 100 kWc cette indexation est prolongée jusqu'à six mois après la DCR.

Le projet d'arrêté modificatif introduit une limitation de l'indexation K_N , pour les installations se mettant en service rapidement suivant la DCR : l'indice K_{N+P} s'applique avec N le trimestre civil précédant le trimestre tarifaire de dépôt de la DCR et N+P correspondant au trimestre civil durant lequel la mise en service a été réalisée, sans pouvoir être supérieur à N+2.

3.2. Analyse de la CRE

La CRE rappelle que le prolongement de l'application de l'indexation par le coefficient K_N après le dépôt de la DCR permet, pour les installations de puissance installée supérieure à 100 kWc, de protéger les projets contre les évolutions des conditions économiques entre la sécurisation du tarif et le bouclage financier et ainsi de limiter les abandons de projets ou les redépôts de DCR. La mise en place d'une telle indexation intervient à la suite des échanges en ce sens avec la filière.

Pour les installations se mettant en service très rapidement après le dépôt de la DCR, la CRE accueille favorablement la limitation de l'indexation K_N pour que celle-ci ne continue pas à s'appliquer alors que l'installation est déjà en service.

En revanche, la CRE recommande de revoir la rédaction de l'article 2 du projet d'arrêté de la manière suivante : « Pour les installations de puissance supérieure à 100kWc bénéficiant de T_c , une indexation est appliquée au tarif calculé au moment de la demande de raccordement. T_c est alors multiplié par (K_{N+P} / K_N) , le coefficient K_N étant défini au 6 de l'annexe 1 et $N+P$ correspondant au trimestre ~~civil~~ **tarifaire** durant lequel la mise en service a été réalisée, sans pouvoir être supérieur à $N+2$. »

S'agissant des installations de puissance inférieure ou égale à 100 kWc, l'AT S21 Métropole prévoit un autre dispositif, celui du « choix du trimestre tarifaire » entre le dépôt de la DCR et douze mois avant la date limite d'achèvement⁵. La CRE a eu l'occasion de s'exprimer sur ce dispositif et a alerté sur les fortes possibilités d'arbitrage laissées aux producteurs ainsi que sur l'effet désincitatif d'une telle mesure quant à la mise en service rapide des installations. La CRE recommande à nouveau de supprimer ce dispositif et d'introduire la prolongation de l'indexation via le coefficient K_N également pour les installations de moins de 100 kWc.

⁵ Dispositif introduit par l'arrêté modificatif du 28 juillet 2022 de l'AT S21 Métropole.

AVIS DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par courriel reçu le 15 mai 2023 par la ministre de la transition énergétique d'un projet d'arrêté 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 (AT S21 Métropole).

Ce projet d'arrêté a pour objectif :

- de geler l'évolution, hors inflation, des tarifs et primes prévus par l'AT S21 Métropole pour la période allant du 1^{er} mai au 31 juillet 2023 (trimestre tarifaire T6) afin d'éviter toute baisse des rémunérations sur la période concernée ;
- d'adapter la période d'indexation par le coefficient K_N pour les installations de puissance installée supérieure à 100 kWc.

La CRE est favorable au prolongement du gel de la dégressivité pour un trimestre tarifaire supplémentaire, ainsi qu'à la limitation de la période d'indexation par le coefficient K_N pour les installations se mettant en service très rapidement après la DCR. Elle propose cependant de revoir la formulation de l'article 2 du projet d'arrêté.

Par ailleurs, la CRE recommande :

- de procéder à des modifications pérennes du mécanisme de dégressivité pour application dès le 1^{er} août 2023 ;
- de rendre plus contraignantes les modalités de redépôt de demandes complètes de raccordement (DCR) pour un même projet ;
- de remplacer le dispositif du « choix du trimestre tarifaire » pour les installations de moins de 100 kWc par une prolongation de l'indexation via le coefficient K_N .

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE. Elle sera 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 31 mai 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle Wargon