

France



PVFINANCING

Recommandations pour un déploiement accru du photovoltaïque en France

Projet PV Financing

Livrable 6.3 – Public

Décembre 2016

France

Auteurs

Julien COURTEL - Diane LESCOT - Frédéric TUILLE

Observ'ER



Ce projet a été co-financé par le programme de recherche et innovation de l'Union Européenne Horizon 2020, sous le numéro 646554.

France



PVFINANCING 

Ce guide a été rédigé avec soins par nos experts du marché photovoltaïque.

Cependant, du fait des évolutions rapides du contexte, nous attirons votre attention sur le fait suivant : Observ'ER n'assure pas l'actualité, la justesse ou l'exhaustivité de l'information fournie par ce guide.

Pour tout dommage direct ou indirect causé par l'utilisation ou la non-utilisation de l'information fournie, la responsabilité d'Observ'ER ne peut pas être engagée.

Ce rapport n'est basé que sur les points de vue de ses auteurs et l'Innovation and Networks Executive Agency n'est pas responsable de l'utilisation qui peut être faite de l'information contenue dans ce rapport.

Table of Content

1. Résumé	4
2. Présentation du secteur photovoltaïque et de son environnement réglementaire.....	4
3. Consolider une stabilité réglementaire	6
3.1 Description de la situation	6
3.2 Recommandations pour cette consolidation	7
4. Clarification des appels d'offre	7
4.1 Description du contexte	7
4.2 Mise en place de la clarification.....	8
5. Fractionnement de projet et site unique	9
5.1 Description de la barrière	9
5.2 Mise en place d'une solution	10
6. Barrières non-réglementaires : le financement de projet	10
7. Conclusions	11

1. Résumé

Le projet PV Financing a été initié par la Commission Européenne en 2015. Dans ce cadre, Observ'ER a mené de nombreux entretiens avec des professionnels de premier plan de la filière et a produit de nombreuses publications. Les recommandations de ce rapport sont basées sur ce travail de recherche et d'analyse.

Le solaire photovoltaïque est un outil indispensable à la France pour atteindre ses objectifs électriques de 32 % d'énergie renouvelable en 2030. Par ailleurs, il s'agit d'un secteur créateur d'emplois et de richesses. Selon l'étude ADEME Marchés et emplois d'Avril 2016, le photovoltaïque représentait plus de 8 000 emplois directs en 2015 et plus de 4,4 milliards de chiffre d'affaires. Ces derniers mois de nombreux textes sont venus encadrer et clarifier les règles pour le secteur. Ces avancées offrent un regain d'optimisme aux acteurs de la filière qui espèrent être sortis de la tourmente des années 2010-2015. Pour consolider ces avancées, le présent rapport propose de lever trois freins :

- 1- En finir avec l'instabilité réglementaire ;
- 2- Clarifier les cahiers des charges des appels d'offres ;
- 3- Simplifier la procédure d'évaluation d'un « site unique »

2. Présentation du secteur photovoltaïque et de son environnement réglementaire

Le secteur photovoltaïque croît progressivement en France. Quelques chiffres donnés par le Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) :

- Une capacité installée de 7 GWc en septembre 2016.
- Une production d'électricité de 7,7 TWh, soit 1,5% de la consommation électrique totale.

La France s'est lancée dans une transition énergétique ambitieuse. Le photovoltaïque est un outil indispensable à cette transition :

- Ses coûts sont en baisse constante.
- Il rencontre moins de problèmes d'acceptabilité sociale.
- Il est source d'innovations technologiques (domotique, stockage...), créatrices de valeur ajoutée pour le pays.

Dans les années précédentes, le photovoltaïque s'est développé grâce aux tarifs d'achats et aux appels d'offres.

- Tarifs d'achat : un citoyen ou une personne morale possède des panneaux. L'électricité produite est revendue à EDF et les autres acheteurs obligés à un tarif fixé trimestriellement par le gouvernement. Le contrat entre le producteur et l'acteur obligé est signé pour vingt ans.
- Appels d'offres : Ils sont émis par la Commission de Régulation de l'Energie (CRE). Celle-ci publie un appel d'offres avec des conditions spécifiques, les candidats proposent une offre, puis la CRE sélectionne les lauréats. Le principal critère de décision est le prix de l'électricité proposé par le porteur de projets. D'autres critères peuvent entrer en compte, comme l'impact carbone du projet par exemple. L'électricité est ensuite vendue à EDF pendant 20 ans au tarif fixe proposé par le candidat.

Cependant l'environnement réglementaire du photovoltaïque évolue rapidement depuis la publication de la Loi n°2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) :

- Les décrets d'application des 28 et 29 mai 2015 de la LTECV ont mis en place un mécanisme de complément de rémunération remplaçant les tarifs administrés pour les projets de plus de 100 kWc. L'électricité photovoltaïque sera vendue sur le marché directement à un prix revalorisé grâce à ce complément.
- L'ordonnance n°2016-1019 du 27 juillet 2016 donne une définition juridique à l'autoconsommation : un autoproducteur consomme lui même l'électricité qu'il produit. Elle est dite collective lorsque la fourniture d'électricité est effectué entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs fournisseurs (...) situés sur une même antenne basse tension du réseau public de distribution.
- La Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) fixe un objectif de 10,2 GWc installés en 2018 et une fourchette de puissance installée comprise entre 18,2 GWc et 20,2 GWc en 2023.

D'autres textes sont programmés et attendus par les professionnels pour venir compléter ce corpus :

- Des décrets d'application pour préciser le cadre de l'ordonnance sur l'autoconsommation sont prévus par l'article L.315-8 de cette ordonnance.
- Une ordonnance précisant juridiquement la notion de « réseau fermé d'électricité » est prévu par l'article 167 de la LTECV.

Tous ces textes produits ont levé les barrières les plus pesantes et la filière photovoltaïque se réjouit de ces nombreuses avancées. La visibilité sur les années à venir, garantie par la PPE, et le cadre de l'autoconsommation redonnent du souffle au marché. Le secteur sort de cinq années de tourmente. Il reste cependant des difficultés à aplanir pour rassurer le photovoltaïque quant à son avenir dans le tissu industriel français :

- L'instabilité réglementaire fait peur aux professionnels ;
- Les appels d'offres laissent des zones d'incertitudes ;
- Les règles de groupement de projets ne sont pas claires.

3. Consolider une stabilité réglementaire

3.1 Description de la situation

Les professionnels du photovoltaïque sont fatigués par un phénomène d'instabilité réglementaire. Selon eux, les années 2010-2015 ont été caractérisées par les symptômes suivants :

- Changements fréquents de règles applicables au photovoltaïque, voire revirements dommageables. Les professionnels sont encore marqués par le moratoire de septembre 2010 où les tarifs avaient été fortement revus à la baisse. Cela avait entraîné de nombreuses faillites.
- Longues périodes d'incertitudes suite à des manques ou des flous dans les textes venant donner un cadre au photovoltaïque. Par exemple, les textes encadrant l'autoconsommation ont été attendus pendant des années et leur finalisation par décret d'application se fait encore attendre.
- Absence de vision à moyen et long terme sur le déploiement du photovoltaïque suite à une absence de calendrier publié ou des délais annoncés mais non respectés.

Cette barrière a fragilisé la filière en impactant deux types de parties prenantes. La première est constituée des porteurs de projets photovoltaïques qui ont dû s'adapter sans cesse et faire directement face à cette instabilité. Cela est particulièrement vrai pour les professionnels répondant aux appels d'offres. Ils ont pu parfois prendre des initiatives sans savoir si leur agissement était légalement valable ou non. L'expression « *être dans le flou constant* » revient fréquemment lorsqu'il leur est demandé de décrire le marché photovoltaïque.

Le second type de parties prenantes est formé des financeurs de projets, c'est-à-dire les banques et les apporteurs de fonds propres. Nombre d'entre eux ont eu à apprendre les arcanes du métier du solaire pour pouvoir apporter les solutions financières les plus

pertinentes à ce secteur. Pendant longtemps, le risque juridique et réglementaire a été le principal risque perçu par ces institutions, renchérissant d'autant le coût du financement.

3.2 Recommandations pour cette consolidation

De nombreux textes ont été publiés en 2015 et 2016 et d'autres doivent venir. Ces textes sont importants pour la structuration du marché. Cependant, quelques mesures peuvent être prises pour assurer une meilleure stabilité du marché :

- Préserver et amplifier les processus de dialogue établis entre le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer et les professionnels de la filière. En effet, ces derniers reconnaissant que le gouvernement a pris le temps d'échanger sur les attentes et les inquiétudes de la filière avant de proposer des textes réglementaires. Le travail amont de dialogue permet d'éviter de produire des règles non applicables ou peu pertinentes. Cela stabilise d'autant le cadre mis en place et constitue une bonne pratique à pérenniser.
- Tenir à jour et respecter le calendrier prévisionnel des publications réglementaires. Qu'il s'agisse de l'actualisation des tarifs d'achats, des modalités d'appels d'offre ou de décrets d'applications d'ordonnances, les professionnels pâtissent de retards inopinés. Il est ainsi important que l'ordonnance transposant en droit français les dispositions de la directive 2009/72/CE du Parlement européen sur les réseaux fermés de distribution d'électricité soit publiée à la date prévue, soit février 2017.
- Diminuer les temps d'attente de la publication des textes réglementaires, même hors retard. Par exemple, il devient urgent de donner à la filière les textes encadrant le mécanisme de complément de rémunération afin que les développeurs puissent concrétiser leurs projets en 2017 en établissant des contrats de référence. Les arrêtés tarifaires prévus ont été validés par la Commission européenne le 12 décembre 2016 doivent encore être publiés au Journal Officiel pour les demandes d'aides déposées en 2016. Ceux de 2017 ne sont pas connus à cette date.

4. Clarification des appels d'offre

4.1 Description du contexte

Les appels d'offres sont l'outil principal de déploiement du photovoltaïque en France, notamment pour les grands projets de plus d'un mégawatt. Pendant longtemps les professionnels ont regretté des appels d'offres trop rares, des délais de réponses trop longs

et peu de visibilité quant à leur publication. Cette dernière barrière a été levée grâce à la PPE qui met en place le calendrier d'appel d'offres jusqu'en 2019.

Cependant, le cadre des appels d'offres peut encore être amélioré qu'il s'agisse de ceux en cours ou des appels à venir. Les barrières suivantes sont mentionnées par la filière :

- Il y a beaucoup de différences d'un appel d'offres à l'autre dans les critères d'évaluation des projets. Les professionnels ont le sentiment de devoir recommencer leur travail de zéro à chaque appel. Il en va notamment ainsi concernant les critères environnementaux.
- Les critères d'évaluation des appels d'offres sont difficilement compréhensibles. Les professionnels disent ne pas savoir quelle serait la proposition optimale qui permettrait de maximiser leur note.

4.2 Mise en place de la clarification

Afin d'améliorer la compréhension des appels d'offres, différentes actions peuvent être entreprises :

- Définir un modèle d'appel d'offres et une méthodologie d'évaluation qui sera reproduite à chaque appel, notamment concernant les grands projets. Par exemple, l'appel d'offres du 24 août 2016 prend en compte le prix, l'évaluation carbone simplifiée, la pertinence environnementale du terrain d'implantation, le non-défrichage et la détention de l'autorisation d'urbanisme. Il serait bon de retrouver peu ou prou cette même structure de notation dans les appels d'offres à venir.
- Organiser une concertation avec les acteurs de la filière afin de dresser une liste de difficultés pour les traiter les unes après les autres. Ceci permettra d'une part de rendre les procédures d'évaluation plus faciles à comprendre pour les porteurs de projets, et d'autre part de faciliter le travail d'évaluation mené par la CRE.
- Dans le cahier des charges de l'appel d'offres du 24 août 2016, voici les points de crispation mentionnés par les professionnels qui appellent des précisions :
 - o L'investissement participatif. Les développeurs ne savent pas comment intégrer cette source de financement pour maximiser leur note. En effet, ce critère peut élever leur note. Pour cet investissement participatif le précédent appel d'offres laisse la possibilité au candidat d'être une collectivité territoriale ; une société dont 40% du capital est détenu par au moins vingt personnes physiques, une ou plusieurs collectivités territoriales ou des groupements de collectivité ; une société coopérative ; ou bien la possibilité que 40% du financement du projet soit apporté par

au moins vingt personnes physiques, une ou plusieurs collectivités territoriales ou des groupements de collectivités.

- La clarification du statut de « zone agricole » et la possibilité d'y implanter ou non un projet photovoltaïque.
- Faciliter la possibilité d'implanter un projet sur une « zone polluée ». Si a priori un projet photovoltaïque valorise un terrain considéré comme un site pollué, la mise en place d'un tel projet est compliquée.

Ces deux derniers points semblent soulever des questions juridiques pointues et demandent la maîtrise de nombreuses règles d'aménagement. Par ailleurs, le droit applicable à ces zones ne correspond pas forcément à la réalité du photovoltaïque. Selon les professionnels du droit interrogé, un audit de ces règles devrait être réalisé afin de les adapter.

5. Fractionnement de projet et site unique

5.1 Description de la barrière

Suite à la mise en place du mécanisme de complément de rémunération, un projet photovoltaïque de plus de 100 kWc ne peut plus bénéficier d'un tarif d'achat fixe. Il est donc important de poser des règles claires et strictes sur la manière de délimiter un projet pour estimer sa taille. En effet, il est tentant de fractionner artificiellement un projet pour bénéficier d'un tarif d'achat.

Il est dit qu'un projet photovoltaïque doit être sur un « *même site de production* ». Cependant, la définition du site unique laisse une large marge d'interprétation, car elle est tirée de différents articles du Code de l'Énergie. C'est l'acheteur obligé qui a pour mission d'évaluer si un projet est sur un même site ou non. Pour cela, il peut utiliser un faisceau d'indices tirés de différents textes normatifs. Selon un article du cabinet Arnaud GOSSEMENT et une chronique juridique de Jefferson LARUE publiée dans le Journal du Photovoltaïque n°18, deux installations sont sur un même site si

- Elles appartiennent à la même catégorie d'installation ;
- Elles sont exploitées par une même personne ou par des sociétés qu'elle contrôle directement ou indirectement au sens de l'article L.233-3 du code de commerce ;
- Elles sont éloignées de moins de 250 mètres ;
- Elles sont implantées sur des bâtiments appartenant au même propriétaire ou a des propriétaires « dépendants »,

- Elles ont été raccordées au cours de deux périodes proches dans le temps.

Puisqu'il s'agit d'un faisceau d'indices, ces conditions n'ont pas besoin d'être toutes réunies. L'évaluateur garde donc une large marge de manœuvre pour prendre sa décision de qualifier de site unique plusieurs installations. Il peut par ailleurs mener cette évaluation après signature de contrat et rappeler ce dernier. Cela pose un risque rétroactif important aux porteurs de projets.

Cette situation pose de nombreuses ambiguïtés, notamment lorsque des projets sont menés par une municipalité sur plusieurs bâtiments de la commune. Il est alors possible que ces projets, a priori distincts, soient considérés comme étant sur le même site.

Des règles sont prévues dans un arrêté à venir pour éviter ce phénomène de contournement, notamment par la définition de « *site unique* ».

5.2 Mise en place d'une solution

Cette barrière fragilise la mise en place de projets pour des bâtiments où le photovoltaïque serait pertinent. Plusieurs textes doivent être publiés pour venir clarifier cette situation. Il conviendrait de simplifier le cadre d'appréciation d'un même site, tout en maintenant des règles suffisamment fortes pour empêcher le fractionnement :

- Donner une définition précise d'un même site et réduire la marge possible d'interprétation d'un faisceau d'indice.
- Confier l'analyse de ce même site à un organisme indépendant de l'acheteur obligé.
- Interdire la réévaluation de la situation après signature du contrat.

6. Barrières non-réglementaires : le financement de projet

Suite aux nouvelles procédures de complément de rémunération, les modalités de vente de l'électricité photovoltaïque vont évoluer. Les producteurs d'électricité vont vendre à un agrégateur plutôt qu'à l'acheteur obligé. Ces derniers sont des entreprises jouant le rôle d'intermédiaires qui fédèrent des acteurs cherchant soit à vendre soit acheter de l'électricité. A la charge de l'agrégateur d'obtenir les meilleurs prix.

Or les producteurs d'électricité, pour monter leur projet, ont besoin de trouver du financement. Les projets photovoltaïques de ces dernières années étaient financés par la dette jusqu'à 85%, à des taux relativement bas. Le déploiement de l'agrégation pose désormais un risque de contrepartie. En effet, un agrégateur n'est pas à l'abri d'une faillite,

laissant alors un producteur sans possibilité de revendre son électricité, à moins de signer un nouveau contrat avec un nouvel agrégateur. Cette situation peut durcir les conditions bancaires.

Si les banques prêtent moins d'argent, alors le financement devra inclure plus de fonds propres, renchérissant le coût du financement puisque les investisseurs en fonds propres demandent un retour sur investissement plus élevé que les banques.. Il peut s'agir d'une barrière pour les petits producteurs et les petits porteurs de projets.

Il est difficile à l'heure actuelle de savoir quelles seront les conditions financières des projets photovoltaïques au premier trimestre 2017 et quelle sera finalement l'attitude des banques.

7. Conclusions

Le marché du photovoltaïque retrouve enfin des couleurs après des années difficiles. L'opinion publique redevient bienveillante et le gouvernement a fait beaucoup pour la filière ces derniers mois. De nouvelles perspectives s'ouvrent au secteur notamment sur le créneau de l'autoconsommation.

Il reste des freins à ce déploiement, notamment du fait de la politique d'appel d'offres du gouvernement. Cette approche comporte encore quelques incertitudes et l'instabilité réglementaire fait encore peur aux parties prenantes du photovoltaïque.

Cependant la question principale reste la politique énergétique qui sera mise en place à la suite des élections présidentielles de mai 2017.

Dans cette optique, la liberté donnée aux régions pour mener leur propre politique d'énergies renouvelables est une bonne chose. Celles-ci peuvent piloter des projets répondant à des réalités de terrain concrètes et spécifiques. Il conviendra alors de fluidifier au maximum les échanges de bonnes pratiques d'une région à l'autre.

Par ailleurs, rappelons que les textes encadrant la filière sont des avancées qui ont besoin d'être maintenues pour que le photovoltaïque français puisse déployer tout son potentiel. Loi sur la Transition Energétique, Programmation Pluriannuelle de l'Energie, arrêtés tarifaires et ordonnances sont la rampe que les professionnels attendaient.