

# Le photovoltaïque français à la croisée des chemins

PAR CHRISTIAN PIERRET, VALÉRY DENOIX DE SAINT MARC  
ET LOUIS-NARITO HARADA,  
AVOCATS, AUGUST & DEBOUZY

**Sur le podium 2010 des énergies renouvelables en Europe, la filière photovoltaïque arrive en première position, avec 13 000 MW de puissance installée en un an. Fin 2010, l'Europe atteint une puissance installée de 28 000 MW, ce qui représente la consommation de 10 millions de ménages<sup>1</sup>.**



*Christian Pierret*



*Valéry Denoix de Saint Marc*



*Louis-Narito Harada*

**A** SON échelle, la France a contribué à ce résultat spectaculaire : de 81 MW de puissance installée fin 2008, nous sommes passés à 973 MW fin 2010, en créant près de 25 000 emplois. Mais un moratoire, fin 2010, et l'adoption des nouveaux tarifs d'achat le 4 mars 2011, sont venus freiner, non sans heurts, cette poussée inédite. En pleine crise de croissance, le photovoltaïque français est aujourd'hui à la croisée des chemins. Une situation qui n'est pas sans rappeler l'émergence, finalement avortée, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables à l'époque de la crise pétrolière de 1973.

Le cabinet d'avocats August &

Debouzy, qui a accompagné le développement de nombreux projets, revient sur les épisodes récents et le nouveau cadre juridique, qui n'est pas dénué de zones d'ombres et d'imperfections.

Deux éléments clés sur le droit des énergies renouvelables méritent d'abord d'être rappelés : les objectifs et le mécanisme de soutien.

Les objectifs : dès septembre 2001, avec la directive 2001/77, l'Union européenne a fixé des objectifs de consommation d'énergie renouvelable dans chaque État membre. La directive 2009/28 du 23 mars 2009 actuellement en vigueur fixe un objectif à l'horizon 2020 : au moins 20 % d'énergie d'origine renouvelable dans la consumma-

tion finale brute d'énergie<sup>2</sup>. Pour la France, il s'agit de passer de 9,6 % en 2005 à 23 % en 2020, objectifs repris par le Grenelle de l'environnement.

La Programmation pluriannuelle des investissements de production de l'électricité (PPI), arrêtée tous les trois ans par le ministre chargé de l'Énergie, prévoit la composition du « bouquet énergétique français » (renouvelables et autres : nucléaire, gaz, produits pétroliers). En matière de renouvelables, le plan d'action national pour la période 2009-2020 détaille les objectifs de chaque filière (tableau ci-contre).

À l'horizon 2020, l'objectif est donc d'installer 5 400 MW de puissance en photovoltaïque, soit environ 5 400 ha de pan-

neaux photovoltaïques. Le gouvernement qualifie cet objectif d'ambitieux, mais c'est très discutable puisque cela ne représentera en 2020 que 8,67 % de la puissance installée en électricité, 1,21 % de la consommation finale brute d'électricité et moins de 0,4 % de la consommation finale brute d'énergie (sur l'objectif de 23 %)³.

Pour l'association européenne de l'industrie photovoltaïque (EPIA), le potentiel du photovoltaïque intégré au bâti est, en 2020, de 40 % de la consommation finale d'électricité⁴, à comparer au modeste 1,21% français.

Le mécanisme de soutien : la loi du 10 février 2000 sur le service public de l'électricité, adoptée sous l'impulsion de Christian Pierret alors ministre délégué à l'Industrie, a prévu pour l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables (ou électricité verte) un mécanisme de soutien efficace : le principe de l'obligation d'achat pour toute installation de puissance inférieure à 12 MW. Après consultation de la Commission de régulation de l'énergie, le tarif est fixé par le gouvernement à un niveau destiné à promouvoir le développement de la filière. La contribution au service public de l'électricité (CSPE), facturée aux consommateurs d'électricité, permet notamment de compenser les surcoûts liés à l'obligation d'achat, qui pèse sur EDF.

Ce cadre étant posé, revenons sur la récente évolution de la filière photovoltaïque.

### De 2006 à 2010, l'irrésistible ascension de la filière photovoltaïque

Entre mars 2002 et mars 2011, pas moins de cinq tarifs différents ont été adoptés par le gouvernement. La filière a véritablement décollé en 2009, sous l'effet conjugué des tarifs de juillet 2006 (qui, par un mécanisme d'indexation, permettaient alors des retours sur investissement de l'ordre de 20 %), de règles claires en matière d'urbanisme⁵, des progrès technologiques et de la baisse du prix des panneaux photovoltaïques. Comme indiqué plus haut, en l'espace de deux ans, la puissance installée a été multipliée par douze !

Pour freiner cette folle ascension, le gouvernement a abaissé les tarifs en janvier 2010, puis de nouveau en août. Mais les conditions d'achat restant avantageuses, cela n'a pas suffi à freiner l'afflux de demandes de raccordement auprès

Plan d'action national pour la période 2009-2020			
	Objectif fin 2012 en MW	Objectif fin 2020 en MW	Pourcentage du total en 2020
Hydroélectricité	26 300	28 300	45,52
Géothermie	37	80	0,13
Éolien	8 265	25 000	40,21
Photovoltaïque	1 100	5 400	8,67
Energie houle-marée	256	380	0,61
motrice	1 227	3 007	4,84
Biomasse			
<b>Total</b>	<b>37 185</b>	<b>62 167</b>	<b>100</b>

d'ERDF. Début décembre 2010, ces demandes atteignaient plus de 6 000 MW. À ce rythme, les objectifs pour 2020 (5 400 MW) avaient tôt fait d'être remplis.

Le bilan d'une telle situation est contrasté. Côté positif, outre les émissions de gaz à effet de serre évitées en France, on constate la création de 25 000 emplois, principalement chez les ingénieurs et installateurs⁶.

Hormis les énergéticiens classiques qui se sont diversifiés, le tissu est principalement composé de jeunes PME en aval de la filière. Aucun champion « pure player » ne sort du lot, à part peut-être Solaire Direct qui vient d'annoncer une initiative de production d'électricité solaire sans subvention en France et à l'étranger, ou Soitec qui s'apprête à construire aux États-Unis la plus grande ferme photovoltaïque à concentration au monde, 150 MW.

À ce jour, la filière française hors acteurs publics reste faible en matière de recherche et développement et en matière d'équipements de production. Cela se traduit par un déficit commercial d'environ 1,5 Md€ en 2010, principalement au bénéfice de la Chine, grande exportatrice de panneaux solaires à bas prix.

Au bilan, côté négatif, l'effet collatéral de l'essor du photovoltaïque réside dans l'alourdissement de la charge CSPE sur le consommateur final d'électricité. L'inspection générale des finances estimait en juillet 2010⁷ que sur une trajectoire tendancielle de + 1 500 MW/an entre 2010 et 2020, l'objectif PPI de 5 400 MW serait atteint dès 2013 tandis qu'en 2020, la France atteindrait 17 000 MW de puissance installée. À système de financement constant, cela représenterait pour la CSPE une charge de 5 Md€ à l'horizon 2020, soit 50 € par an pour un ménage moyen. C'est excessif au regard de la contribution limitée du photovoltaïque à la consommation française. Mais les calculs sont complexes et font l'objet de débats d'experts. Il en ressort

néanmoins une certitude, liée à une vision politique : puisque la charge sur le consommateur est trop lourde, il convient à court terme de trouver d'autres modes de financement pour les énergies renouvelables, inspirés du principe pollueur payeur⁸. Le photovoltaïque atteindra ainsi la compétitivité sans subvention (ou « parité réseau ») plus rapidement, bien avant 2020 comme on l'entend souvent.

Autre effet négatif, un gestionnaire du réseau de distribution d'électricité (ERDF) débordé par les demandes de raccordement et une file d'attente qui s'allonge, entraînant de nombreux retards et aléas dans la mise en service des installations, sans transparence pour les producteurs.

### 2011 : un nouveau cadre juridique très imparfait

Face à cette situation, par décret du 9 décembre 2010, le gouvernement a pris la décision de suspendre brutalement l'obligation d'achat, comme le permet la loi du 10 février 2000 « lorsque l'obligation de conclure un contrat d'achat ne répond plus aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements ».

Échappent à ce moratoire de trois mois les installations inférieures à 3 kW (celles des particuliers) et les personnes ayant notifié à ERDF l'acceptation du devis de raccordement au réseau (la Proposition technique et tarifaire) avant le 2 décembre 2010, à condition toutefois qu'elles respectent un calendrier serré pour la mise en service cette année. Les autres projets, même bien avancés, « devront faire l'objet d'une nouvelle demande complète de raccordement ». Autrement dit, il s'agit en réalité non pas d'une suspension mais d'un rejet pur et simple des demandes de contrat d'achat entrant dans le champ du moratoire, estimées à 50 % de la file d'attente.

Cette décision a soulevé un tollé au sein



*Côté positif, outre les émissions de gaz à effet de serre évitées en France, on constate la création de 25 000 emplois, principalement chez les ingénieurs et installateurs.*

de la filière, qui subit actuellement des licenciements massifs. Le Conseil d'État est d'ailleurs saisi de nombreuses demandes d'annulation de ce décret. Statuant en référé, il a, pour l'heure, rejeté les demandes de suspension pour défaut d'urgence (CE, 28 janvier 2011, Société Ciel et Terre et autres).

Parallèlement à ce moratoire, le gouvernement a mis en place une concertation entre acteurs de la filière. Le rapport dit « Charpin-Trink » dresse un bilan nuancé et exhaustif de la concertation, sans toutefois poser de recommandations claires.

Le 4 mars 2011, le gouvernement a adopté trois textes : un décret donnant compétence aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie pour définir les exigences techniques et financières à satisfaire pour bénéficier de l'obligation d'achat ; un arrêté abrogeant l'ancien arrêté tarifaire du 31 août 2010 et surtout, un arrêté fixant les nouvelles conditions d'achat de l'électricité photovoltaïque.

Les nouveaux tarifs accusent en moyenne une baisse d'environ 20 % par rapport aux tarifs en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre dernier. Ils seront de surcroît ajustés trimestriellement en fonction des volumes de projets déposés et des baisses de coût attendues, estimées à 10 % par an. Le tarif de base est désormais plus raisonnable, les professionnels ne le contestent pas, mais il risque de baisser rapidement. Ce manque de prévisibilité, constamment critiqué, va sans doute affecter le développement de la filière.

L'aléa est encore plus grand pour les

projets les grandes toitures solaires (au-delà de 100 kW, soit environ 1000 m<sup>2</sup> de panneaux) et les centrales au sol. Le tarif de base retenu est réduit de 55 % (à 12 centimes/kW, également dégressif). Passant sous silence le fait qu'aucun projet n'est rentable à un tel prix de rachat, le gouvernement annonce qu'il lancera des appels d'offres pour l'été 2011. Le tarif sera donc un des critères d'appréciation des candidatures. Il résulte en pratique de ce nouveau tarif une inversion du rapport principe-exception, étant précisé que la loi de 2000 prévoit que le ministre chargé de l'énergie peut recourir à la procédure d'appel d'offres « lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs » de la PPI. Pis, cette pratique, unanimement reconnue comme très inefficace, bride totalement l'initiative privée, contrainte d'attendre fébrilement la publication des appels d'offre aux cahiers des charges imposés. Un avantage néanmoins : les critères permettront de favoriser le développement de technologies prometteuses et la prise en compte de l'environnement, notamment pour ce qui concerne le cycle de vie des panneaux.

Quant à l'objectif global de 5 400 MW pour 2020, il est maintenu et associé, d'après les annonces du gouvernement à une cible annuelle de 500 MW (dont vraisemblablement 300 MW par an pour les appels d'offres). Les industriels demandaient une fourchette comprise entre 700 et 1 000 MW, sans appel d'offres.

Le nouvel arrêté prévoit en outre l'obli-

gation de présenter, au moment de la demande de raccordement, une attestation de fonds propres et une offre de prêt. D'après nos sources, le secteur bancaire a clairement fait savoir au gouvernement que ce texte était inapplicable dans la mesure où il fait fi d'une nécessaire synchronisation entre démarches administratives et démarches bancaires. Faute de certitudes sur le niveau du tarif de rachat au moment de la demande de raccordement, seuls les opérateurs les plus solides pourront présenter une offre de prêt, ce qui écarte les PME de la course.

Pour les particuliers, si les tarifs d'achat pour petites toitures photovoltaïques ne subissent globalement qu'une légère baisse, le taux du crédit d'impôt sur le revenu auquel donne droit l'acquisition de panneaux a été réduit de 50 % à 22 % par la loi de finances pour 2011.

En somme, le souci gouvernemental de maîtriser le coût du photovoltaïque a eu raison du fort dynamisme de la filière française. Le nouveau cadre juridique est loin d'être à la hauteur du potentiel énorme de cette technologie.

Le séisme de Fukushima et l'accident nucléaire, survenus six jours après l'adoption des nouveaux textes, interrogent la pertinence de ce cadre au regard des enjeux énergétiques qui se dessinent. À court terme, la prochaine étape déterminante est celle de la nouvelle programmation pluriannuelle des investissements, qui devrait être adoptée en 2012 par le futur gouvernement. ■

1. European Photovoltaic Industry Association, Communiqué de presse du 22 février 2011.

2. Rappelons plus globalement l'objectif européen des trois 20 d'ici à 2020 : moins 20 % de consommation d'énergie, moins 20 % d'émissions de gaz à effet de serre et 20 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie.

3. Source : Rapport IGF, CGIET de juillet 2010. Mission relative à la régulation et au développement de la filière photovoltaïque en France

4. Source : Rapport EPIA 2011, « Solar photovoltaic electricity empowering the world ».

5 Le décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 prévoit in substance que sont soumises à permis de construire et enquête publique les installations au sol supérieures à 250 kW. Pour les installations sur bâtiment existant, quelle que soit leur puissance, une simple déclaration de travaux est requise.

6. Source : Rapport Charpin Trink suite à la concertation avec les acteurs concernés par le développement de la filière photovoltaïque, fév. 2011

7. Source : Rapport IGF, CGIET de juillet 2010 précité.

8. Voir en ce sens : « Il faut un nouveau mode de financement des énergies renouvelables », tribune de S. Cossé ; C. Doguère et Y. Wherling, publiée dans *Le Monde*, 17 mars 2011.