



Contribution du Syndicat des énergies renouvelables à la consultation de la Commission européenne relative aux lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020

Synthèse des principaux messages :

- L'expérience française montre que les mécanismes de soutien ont permis d'accompagner les différentes technologies EnR sur leur courbe de baisse des coûts.
- Pour réaliser avec succès la transition énergétique engagée, les acteurs des EnR ont besoin de visibilité et de stabilité réglementaire. A ce titre, il semble important que les prochaines lignes directrices soient établies comme un prolongement des lignes directrices actuelles.
- Il est indispensable de maintenir une approche spécifique pour chaque technologie. Cette possibilité est expressément prévue par la nouvelle directive RED 2. L'appel d'offres technologiquement neutre en France a montré ses limites.
- Il est enfin essentiel de maintenir les seuils d'éligibilité actuels pour le guichet ouvert et l'appel d'offres (*i.e.* permettre aux petites installations, aux filières dont les spécificités ne se prêtent pas à cette procédure et aux projets de démonstration de ne pas être soumis à une procédure de mise en concurrence).

Le Syndicat des énergies renouvelables (SER)

Depuis 1993, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) regroupe, directement ou indirectement, plusieurs milliers d'entreprises, producteurs de ressources (forestiers, agriculteurs), concepteurs, industriels et installateurs, développeurs et exploitants de centrales de production et associations professionnelles spécialisées, représentant les différentes filières du secteur des énergies renouvelables (EnR).

Le SER compte aujourd'hui plus de 390 entreprises adhérentes, dont les plus grands énergéticiens mondiaux, des groupes ou acteurs locaux, et un très grand nombre de PME et d'ETI.

Notre objectif est de favoriser le développement de filières industrielles compétitives et répondre à la croissance de la demande énergétique par des moyens de production respectueux de l'environnement, économiquement compétitifs et renforçant l'indépendance énergétique française.

La mission première du Syndicat est de développer la part des énergies renouvelables dans la production énergétique de la France et promouvoir les intérêts des industriels et professionnels du secteur.

Interlocuteur privilégié des pouvoirs publics et force de proposition pour l'ensemble du secteur, le Syndicat intervient auprès des instances françaises et européennes pour faciliter l'élaboration des programmes de développement des énergies renouvelables et leur mise en place.

Le Syndicat des énergies renouvelables remercie la Commission européenne pour l'organisation de cette consultation. Cette contribution vise à exposer le retour d'expériences des professionnels de l'ensemble des filières EnR au regard des différents mécanismes de soutien en vigueur en France.

Un ensemble de filières aux réalités différentes

Le Syndicat des énergies renouvelables représente les filières EnR suivantes : biocarburants, biogaz, bois énergie et biocombustibles solides, déchets ménagers, énergies marines renouvelables, éolien, géothermie, hydroélectricité, pompes à chaleur, solaire photovoltaïque, solaire thermique, solaire thermodynamique.

Ces filières sont toutes à des stades de maturité très différents. Si elles partagent des enjeux communs, elles rencontrent également des problématiques qui sont propres à chaque technologie et à chaque niveau de développement. **Il est donc indispensable d'évaluer les lignes directrices actuelles et de préparer leur nouvelle version au regard des spécificités de chacune des technologies EnR.**

Stabilité et visibilité des mécanismes de soutien

Les règles en matière d'aides d'Etat ont, pour nos adhérents, une importance capitale dans la mesure où elles encadrent les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables que chaque Etat peut mettre en place, et c'est sur la base de ces mécanismes que se prennent les décisions d'investissement.

L'enjeu des règles en matière d'aides d'Etat est d'apporter un soutien efficace au développement des énergies renouvelables afin d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques fixés au niveau européen et retranscrits dans le droit national, et cela sous contrainte de minimisation du coût pour la collectivité.

Ces objectifs concernent aussi bien le taux de pénétration des énergies dans le mix énergétique que les enjeux relatifs à la sécurité énergétique, à l'impact environnemental et au coût pour les consommateurs.

Pour atteindre ces objectifs, les entreprises du secteur des EnR portent **deux demandes principales : que le cadre réglementaire apporte de la visibilité et de la stabilité aux acteurs**, et qu'il prenne bien en compte les **spécificités de chaque filière**. Le besoin de visibilité doit se traduire par une communication des calendriers des sessions d'appels d'offres pour chaque filière et des volumes mis en concurrence pour chaque période sur un temps aussi long que possible. La stabilité demandée implique de ne pas bouleverser les mécanismes de soutien mis en place ces dernières années et qui sont en cours d'appréhension par les acteurs du secteur.

Efficacité des lignes directrices

Le tableau ci-dessous détaille pour chaque filière de production d'électricité la forme du soutien disponible (obligation d'achat ou complément de rémunération) et le moyen de l'obtenir (guichet ouvert ou appel d'offres).

TA	Tarifs d'achat garantis en guichet ouvert	CR	Complément de rémunération en guichet ouvert
AO (TA)	Tarifs d'achat garantis par appels d'offre	AO (CR)	Complément de rémunération par appels d'offre

	Capacité (kW)			
	100	250	500	1000
Hydroélectricité	TA			AO (CR)
	CR			
Biomasse (UIOM)	CR			
Biomasse (bois énergie)			AO (CR)	
Biomasse (biogaz - méthanisation)	TA			AO (CR)
Biomasse (STEP et ISDND)	TA			CR
Géothermie	CR			
Photovoltaïque	TA	AO (TA)		AO (CR)
Eolien terrestre	CR pour parc < ou = 6 machines /AO (CR) pour parc > 7 machines			
Eolien en mer	AO (CR)			
Energies marines	TA+ lauréats NER 300 ou AAP ADEME			

Quelques points d'attention :

- Dans le **secteur du solaire**, le cadre de soutien mis en place va plus loin que les possibilités offertes par les lignes directrices : à partir de 100 kWc l'attribution d'un soutien se fait par appel d'offres. Cependant, les phénomènes de sous-souscription répétés mettent en évidence l'inadéquation entre la procédure d'appel d'offres et certaines catégories de projets et d'acteurs. Il semble donc pertinent pour le SER d'étudier la possibilité de mettre en œuvre un guichet ouvert pour les projets dont la puissance est inférieure à 500 kW. Dans ce contexte, il est fondamental que les lignes directrices maintiennent les seuils actuels afin de permettre aux segments de plus petite taille d'accélérer leur développement.
- Pour l'**éolien terrestre**, les exceptions prévues par les lignes directrices ont bien été prises en compte dans le modèle français. Cependant, il est à noter qu'une réforme est en cours pour restreindre significativement l'accès au guichet ouvert à partir du 1^{er} juin 2020.
- Le recours à l'appel d'offres dans la **filière du biométhane en injection** semble en revanche prématuré. Le retour d'expériences des premiers appels d'offres montre que le recours à un guichet ouvert serait plus pertinent pour assurer la structuration de la filière et permettre une baisse des prix. Le SER considère que les appels d'offres doivent en tout état de cause être réservés aux projets ayant une capacité d'injection supérieure à 30 GWh/an.

Cet exemple au sein de la filière biométhane témoigne du fait que la procédure d'appel d'offres n'est pas toujours la plus efficace pour l'ensemble de la collectivité. Pour les filières les moins matures ou composées d'acteurs dont l'énergie n'est pas le cœur de métier (comme les agriculteurs par exemple), la mise en concurrence (et les coûts échoués potentiellement engendrés) est mal appréhendée ce qui peut avoir pour effet de réduire le nombre de projets candidats et d'augmenter les prix remis à l'appel d'offres. Dans ce type de cas, la mise en place d'un guichet ouvert semble nécessaire pour permettre le bon développement d'une filière tout en minimisant le montant du soutien public.

Le SER recommande ainsi de maintenir les seuils détaillés au point (125) des présentes lignes directrices et de mener une réflexion sur l'élargissement des exceptions prévues au point (127) afin d'intégrer la filière biométhane.

L'expérience a montré qu'il est tout à fait possible de bien configurer la formule de rémunération des parcs en guichet ouvert afin de ne pas alourdir la dépense publique. Cela a été fait, par exemple dans l'éolien terrestre, avec la mise en place d'un plafond de rémunération fonction de la production. Ce plafond limitant la rémunération potentielle des parcs permet de répartir judicieusement les projets entre l'appel d'offres et le guichet ouvert.

Rappelons enfin que tous les territoires ne sont pas égaux dans leur capacité à accueillir des sites compétitifs aux appels d'offres. Il est ainsi plus difficile pour certaines collectivités de contribuer à la transition énergétique. Le guichet ouvert, plus sécurisant, permet à ses collectivités d'accueillir des sites de moindre dimension mais ayant un impact positif sur l'aménagement du territoire et la cohésion territoriale.

Concernant le système de rémunération de la production, **le retour d'expérience sur la mise en place du complément de rémunération** (conformément au point (124)) **en France est plutôt positif**. Il permet de garantir le niveau de rémunération des projets tout en sensibilisant les exploitants à la vente sur le marché. Les producteurs ont ainsi la charge de la valorisation de leur production et un intérêt fort à produire au meilleur moment pour le système afin d'éviter les périodes de prix négatifs.

Cependant, il reste à noter que l'intégration de la production d'électricité d'origine renouvelable dans le marché de l'électricité peut se révéler difficile dans la mesure où les marchés spot ne sont pas faits pour rémunérer les EnR. En effet, le principe de rémunération au coût marginal de la dernière unité appelée n'est pas pertinent pour assurer la rémunération de parcs dont la production se fait à coût marginal nul.

Conditions identiques pour les biocarburants et/ou l'énergie de la biomasse importés et produits au niveau national

D'après notre expérience des conditions identiques ont été instaurées pour les biocarburants et l'énergie de la biomasse importés et produits au niveau national.

Pour les biocarburants, il n'y a pas de ségrégation nationale, c'est le taux d'incorporation qui compte, d'où que vienne la production.

Pour le bois, les règles de périmètre d'approvisionnement valent pour tout type de biomasse.

Il peut y exister des conditions différentes selon le type de biocarburants ou de biomasse utilisé, mais ces conditions sont liées à la nature du biocarburant ou du bois, pas à leur pays d'origine.

Atteinte des objectifs climat et marché intérieur concurrentiel

Concernant le marché intérieur concurrentiel, la majorité des dispositifs de soutien valorisent aujourd'hui principalement le critère prix des installations. Néanmoins, **la valorisation d'autres critères environnementaux, industriels et sociaux-économiques ne doit pas être écartée**. De tels critères peuvent, dans certains cas, être favorables au développement et au renforcement de l'industrie européenne dans le secteur des énergies renouvelables, permettre de fabriquer les unités de production au plus proche des lieux d'installation, développer l'emploi direct et indirect et les retombées économiques et fiscales qui les accompagnent.

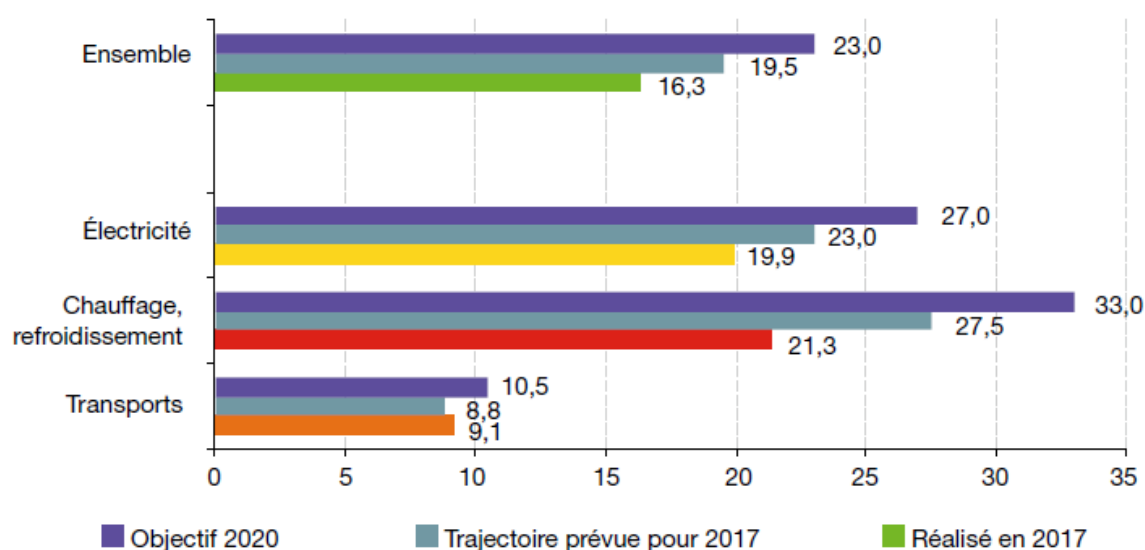
Atteinte des objectifs énergétiques et marché intérieur concurrentiel

Les mécanismes de soutien mis en place ces dernières années ont permis d'importants progrès pour la plupart des filières, notamment en accompagnant les technologies sur leurs courbes de baisse des coûts, comme en témoignent les résultats des différents appels d'offres.

En matière de développement de parc ensuite, nous observons, pour certaines filières, une progression significative du nombre d'installations de production en service et du volume de production associé.

PART DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LA CONSOMMATION FINALE BRUTE D'ÉNERGIE PAR USAGE EN 2017

En %



Source : SDES, bilan de l'énergie (réalisé) et PNA (trajectoire)

Cependant, les efforts réalisés restent, à ce stade, insuffisants pour atteindre les objectifs relatifs à la part des EnR dans la consommation d'électricité et de chauffage/refroidissement que s'est fixée la France à horizon 2020, sans que nous puissions imputer la non-atteinte de ces objectifs aux lignes directrices.

Si les régimes d'aides d'Etats octroyées conformément aux lignes directrices ont permis une baisse significative des coûts des installations de production d'énergies renouvelables, nous regrettons l'absence de stabilité dans les cahiers des charges et les changements de règles trop fréquents qui peuvent avoir un impact sur le volume de projets candidats.

Une difficulté supplémentaire est apparue dans certaines filières au moment de la phase de transition entre l'innovation et la commercialisation. En effet, il nous semble utile que les prochaines lignes directrices suggèrent des moyens d'accompagnement efficaces des démonstrateurs dans les filières émergentes (éolien flottant, hydrolien par exemple).

Résultats inattendus ou imprévus

L'appel d'offres technologiquement neutre qui a été mis en place en France en décembre 2017¹ n'a été remporté que par des projets solaires. Les expériences d'appels d'offres technologiquement neutres à travers l'Europe ont montré des résultats comparables puisque les lauréats, dans les différents pays ayant expérimenté le dispositif, étaient souvent issus d'une seule et même filière de production. Ce résultat nous semble éloigné des objectifs de ces appels d'offres et témoigne de leur manque d'intérêt dans le contexte actuel. **Il apparaît que les appels d'offres spécifiques à chaque technologie sont les plus adaptés à l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques de l'Union.** Par ailleurs, **un développement harmonieux de l'ensemble des filières EnR est nécessaire** eu égard à la diversité des objectifs énergétiques (électricité, chaleur/froid, transport) et aux enjeux propres à chaque vecteur énergétique. Rappelons ici que l'équilibre sur le réseau électrique est facilité par un effet de foisonnement des technologies et des zones d'implantations des parcs. **Il semble donc important, pour le bénéfice de la collectivité, de considérer les technologies existantes comme un ensemble complémentaire plutôt que de les mettre en concurrence au sein d'un même et unique appel d'offres.**

Efficiences

Coûts administratifs entraînés par la demande d'aides

Les coûts administratifs entraînés par la demande d'aides sont différents pour chaque technologie et pour chaque type d'acteur.

La procédure de demande de tarif en guichet ouvert, tout comme la participation à un appel d'offres, nécessitent un ensemble d'autorisations qui impactent le financement du projet et la durée de réalisation. Différents frais sont donc engagés pour réunir l'ensemble des documents nécessaires, une assistance juridique est souvent nécessaire (en cours de recours contre le projet par exemple) et l'ensemble de ces frais peuvent être perdus en cas de non-sélection du projet en appel d'offres. Les coûts administratifs sont donc plus importants en appel d'offres qu'en cas de guichet ouvert, et ces coûts peuvent être rédhibitoires pour certains acteurs de petite taille.

Evolutions récentes du marché ou des évolutions technologiques

Stockage

Si aujourd'hui l'hydroélectricité est la première source de stockage de masse de l'électricité en France et dans le monde (99% de la capacité mondiale, environ 160 TWh en Europe, 2 TWh en France en barrage et 100 GWh en STEP), le besoin de flexibilité est amené à croître et de nouvelles technologies de stockage pourraient être nécessaires. Aujourd'hui, il n'existe aucun cadre spécifique permettant de soutenir le développement du stockage et aucune visibilité économique suffisante, alors qu'un effort industriel est nécessaire. Le SER a déjà formulé un ensemble de recommandations pour accompagner l'émergence d'une filière stockage en France qui sortent du cadre strict des lignes directrices. Les dispositions prévues par le *Clean energy package* nous semblent globalement satisfaisantes et nous invitons la Commission à s'assurer de la bonne cohérence entre ces dispositions et les futures lignes directrices.

Repowering

Le *repowering* est une opportunité importante pour réussir la transition énergétique. Un nombre important d'installations sera démantelé dans les années qui arrivent et les conditions précises dans

¹ Avis n°2017-173226 publié au JOUE le 7 décembre 2017.

lesquelles pourront être renouvelés ces sites restent à définir. Compte-tenu des spécificités de chaque installation, il nous semble **nécessaire que les projets de repowering puissent participer aux appels d'offres de chaque filière sans distinction particulière.**

Offres « zéro subvention »

Au regard des spécificité des différentes filières, et des enjeux auxquels la transition énergétique fait face le sujet des offres « zéro subvention » paraît prématuré et hors du cadre des lignes directrices. Pour atteindre les ambitieux objectifs énergétiques que s'est fixés la France, des mécanismes de soutien permettant un juste partage des risques sont indispensables.

Des aides d'Etats bien calibrées permettent de réaliser la transition énergétique à moindre coût pour la collectivité. En effet, le système de complément de rémunération (contrat pour différence) tel que mis en place en France permet déjà de prévoir des offres neutres ou positives pour les finances publiques. Lorsque le prix de marché est inférieur au prix retenu en appel d'offres, le producteur se voit verser la différence, en revanche lorsque le prix de marché est supérieur au prix déposé le producteur rembourse le surplus obtenu. La hausse observée ces dernières années sur le marché de gros, combinée à la tendance baissière des prix remis aux appels d'offres, fait que ces périodes de remboursement des producteurs vers l'Etat pourraient se multiplier.

On retrouve bien ici le côté vertueux du partage des risques et de la visibilité indispensable aux producteurs. Il ne nous semble pas prioritaire pour le moment d'approfondir ce sujet.

Cohérence et observations finales

Au regard des différents éléments développés dans cette contribution, **le Syndicat des énergies renouvelables tire un bilan globalement positif et satisfaisant de la mise en place des lignes directrices.**

S'il est nécessaire de corriger certaines défaillances du cadre actuel, notamment pour éviter un recours prématuré à l'appel d'offres pour les filières ou segments de filières qui ne pourraient se développer dans ce cadre, nous recommandons cependant de considérer les nouvelles lignes directrices comme un prolongement des lignes directrices actuelles.

En effet, les mécanismes de soutien ont évolué récemment et sont toujours en cours d'appréhension par les acteurs. Si transition il y a, elle devra donc être aussi douce et anticipée que possible. **Rappelons ici l'indispensable besoin de visibilité et de stabilité pour les acteurs afin de réussir la transition énergétique à moindre coût pour la collectivité.**