



9 décembre 2020

Révision des lignes directrices relatives aux aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie

Contribution du SER à l'analyse d'impact initiale

La Commission européenne a mis en consultation publique une analyse d'impact initiale relative à la révision des lignes directrices relatives aux aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie.

A titre liminaire, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) rappelle que le soutien public aux énergies renouvelables a été extrêmement efficace ces dernières années, en France mais plus généralement en Europe. Il a permis, pour de nombreuses filières, (éolien en mer, éolien terrestre, solaire photovoltaïque notamment) d'atteindre des coûts de production très bas. Néanmoins, les énergies renouvelables se développent dans un **cadre de marché qui reste aujourd'hui très perfectible** :

- Dans le domaine de l'électricité, la conception actuelle du marché n'apporte pas une visibilité suffisante pour les investissements dans des technologies à coût marginal faible ou nul. Le soutien public reste donc nécessaire pour jouer un rôle de sécurisation des revenus sur le long terme.
- Dans le domaine de la chaleur, qui reste encore aujourd'hui très carbonée, les énergies fossiles ne sont pas exposées à un signal carbone suffisamment élevé, ce qui implique qu'un soutien reste là aussi nécessaire pour déclencher des investissements dans des installations de chaleur renouvelable (bioénergies, géothermie, solaire thermique...).

Par ailleurs, certaines technologies sont à des stades de maturité moindre (énergies marines renouvelables, l'hydrogène renouvelable et plus généralement l'ensemble des gaz verts), et ont besoin qu'un soutien public puisse les accompagner sur leur courbe de baisse des coûts. En outre, certaines filières s'accompagnent de nombreuses externalités positives pour la société, le secteur agricole, en matière de gestion des déchets, de contribution à l'économie locale et circulaire, qui justifient un soutien public au-delà de la seule production d'énergie renouvelable.

De manière plus spécifique, l'analyse d'impact initiale de la Commission appelle les remarques suivantes de la part du SER :

1. Les futures lignes directrices devront reconnaître le droit pour un Etat membre de pouvoir mettre en place un soutien spécifique à chaque technologie renouvelable

Il est essentiel de **maintenir le droit pour les Etats membres, tel que prévu à l'article 4 de la directive sur la promotion des énergies renouvelables (2018/2001), de mettre en place des appels d'offres par filière**, afin de permettre à chaque pays de piloter l'évolution de son mix énergétique. En France, l'adoption de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) apporte une visibilité essentielle aux différentes filières, prérequis indispensable au développement de politiques industrielles sur le territoire. Les objectifs pour 2028 sont définis filière par filière, et la mise en place d'une approche de neutralité technologique viendrait remettre en cause cette visibilité.

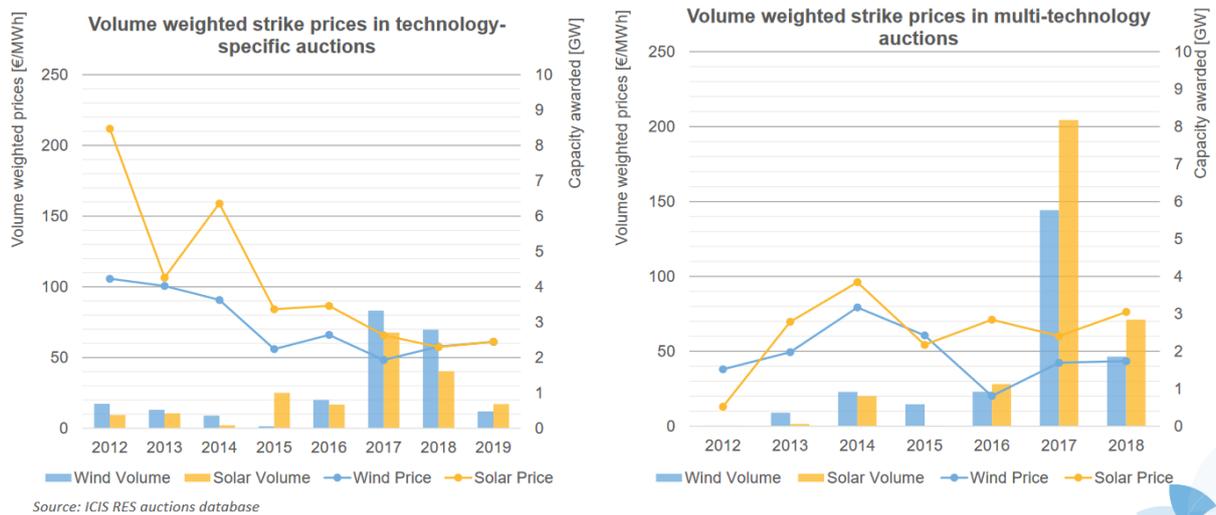
Alors que l'objectif de réduction d'au moins 55% des émissions de gaz à effet de serre en 2030, qui constitue un véritable défi par rapport à l'objectif actuel de 40%, nécessitera de mobiliser un panel d'options technologiques, la priorisation donnée par la Commission européenne à des appels d'offres à neutralité technologique apparaît aujourd'hui peu justifiée. **Plusieurs éléments très concrets expliquent au contraire la nécessité de retenir une approche spécifique par technologie.**

Des paramètres qui varient d'une technologie à l'autre

- Les procédures d'autorisation sont très différentes entre les technologies : L'exploitation d'un parc éolien relève en France systématiquement de la procédure d'autorisation environnementale avec étude d'impact, étude de dangers et enquête publique. Le photovoltaïque connaît un parcours administratif qui relève du droit de l'urbanisme et varie selon le type et les dimensions de l'installation. En mer, les zones d'implantations des projets sont définies par l'Etat après concertation avec les parties prenantes et les autorisations sont délivrées après le processus de mise en concurrence.
- Les filières sont soumises à des fiscalités différentes : A titre d'exemple, l'Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) varie d'une filière à l'autre. Les candidats à l'appel d'offres incluent cette imposition dans leur offre, ce qui rend difficilement comparables entre eux les prix offerts pour ces technologies. D'autres filières sont soumises à des taxes spécifiques (taxe sur l'éolien en mer par exemple).
- Des coûts de raccordement différents : Dans le cadre français, l'exposition des différentes technologies aux coûts de raccordement n'est pas identique. A titre d'exemple, le paiement de la quote-part des schémas régionaux de raccordement des énergies renouvelables (S3REnR), rapporté au coût par MWh, est de 2,33 EUR/MWh pour le solaire et de 1,27 EUR/MWh pour l'éolien terrestre.
- Des stades de maturité qui ne sont pas comparables : certaines technologies (énergies marines renouvelables, biogaz, biocarburants de deuxième génération, hydrogène renouvelable) sont encore au stade de la démonstration, du développement pré-commercial ou présentent tout simplement une antériorité moindre par rapport aux filières renouvelables plus matures. Chaque filière nécessite donc un niveau de soutien spécifique.

Un retour d'expérience peu convaincant en Europe

De manière plus générale, il n'a pas été démontré que les appels d'offres à neutralité technologique conduisent à des prix plus bas : les données compilées par ICIS (ci-dessous) montrent qu'il n'est pas possible d'affirmer qu'un appel d'offres à neutralité technologique entraîne une baisse des coûts plus significative que dans le cas d'appels d'offres spécifiques par technologie.



Enfin, l'expérience montre que les appels d'offres technologiquement neutres permettent, dans la plupart des cas, de ne retenir qu'une seule technologie, et sont pratiqués dans des pays qui en réalité ont fait le choix d'un panel d'options technologiques très restreint : Cela a un impact certain sur les coûts d'intégration des énergies renouvelables au système électrique et ne permet pas de profiter du foisonnement offert par l'ensemble des technologies, qui produisent à des moments différents, présentent divers degrés de flexibilité et offrent toutes des services complémentaires au réseau.

2. Les futures lignes directrices devront permettre d'organiser des appels d'offres sur la base d'une multiplicité de critères

Si plusieurs paramètres peuvent aujourd'hui, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence (appel d'offre), être reflétés au travers d'un critère prix, certains objectifs nécessitent de pouvoir faire l'objet de critères spécifiques dans la mesure où le prix ne reflète pas la valeur intrinsèque d'une technologie.

En particulier, dans le contexte d'une ambition environnementale forte portée par le Green Deal et alors que le Plan de relance européen marque une volonté, d'une part de soutenir avec vigueur les investissements permettant l'accélération de la décarbonation de l'économie européenne et, d'autre part, de promouvoir la souveraineté industrielle en confortant des filières stratégiques européennes existantes et en faisant émerger de nouvelles filières, les appels d'offres devront permettre aux Etats membres de valoriser certains aspects comme :

- L'excellence environnementale des projets ou des équipements, à travers par exemple la **valorisation de l'utilisation de sites dégradés** ou la promotion de produits présentant un **bilan carbone très bas** ;

- Le **renforcement du tissu industriel** sur le territoire ;
- Les **services rendus par une technologie** en particulier, comme par exemple les services réseaux, ou les externalités positives qui s'inscrivent dans une logique d'économie circulaire (traitement des effluents d'élevage ou des biodéchets, réduction des émissions de méthane du secteur agricole, etc).

Le SER insiste donc pour que le prix ne soit pas le seul critère de sélection des projets dans le cadre des appels d'offres et souhaite qu'il ne puisse pas peser plus de 70% de la notation des projets.

Une telle démarche serait d'ailleurs cohérente avec les règles générales du droit de l'UE, qui incitent à examiner la qualité de l'offre par rapport au prix et prévoient dans tous les cas l'intégration d'exigences environnementales dans toutes les politiques et actions de l'Union¹.

Enfin, au-delà des critères de sélection des projets, les lignes directrices devront permettre suffisamment de **souplesse pour que les Etats membres puissent fluidifier les procédures administratives et faciliter ainsi l'accès aux appels d'offres.**

3. Les futures lignes directrices devront continuer à reconnaître la spécificité des installations de plus petite taille

L'expérience acquise ces dernières années montre que certains segments de marché ne sont pas adaptés à une logique d'appels d'offres. C'est ce constat qui explique que la France s'apprête à relever le seuil du guichet ouvert pour les installations photovoltaïques par exemple.

En effet, le mécanisme d'appel d'offres entre acteurs de taille très différente peut entraîner des distorsions de concurrence en termes d'accès au financement ou de coût du capital. Certains projets de plus petite taille liés à des échéances de chantier par exemple (rénovation d'un bâtiment) ne peuvent pas attendre de connaître les résultats d'un appel d'offres pour valider une décision d'investissement.

De même, les acteurs agricoles, les industriels ou les collectivités qui sont amenés à investir dans une installation renouvelable qu'une seule fois, n'ont pas la même approche industrielle qu'un développeur professionnel pour participer à des appels d'offre.

Afin que l'ensemble des segments de marché puissent contribuer à la transition énergétique, il est donc essentiel de maintenir la possibilité de mettre en place des mécanismes de soutien en **guichet ouvert** pour les installations jusqu'à 500 kWc ou 3MWth pour les installations de gaz renouvelables.

4. Les lignes directrices devront encourager les synergies entre dispositifs de soutien nationaux et instruments de financement européens

Le SER estime important de mieux combiner les dispositifs de soutien nationaux avec les fonds européens qui pourraient apporter une aide à l'investissement ou au derisking financier des technologies moins matures

Pour les énergies marines renouvelables par exemple, différents outils (« InnovFin EDP », géré par la BEI et qui propose jusqu'à 50% des CAPEX en dette garantie, l'« **Innovation Fund** », qui propose une

¹ Article 11 du TFUE notamment.

subvention directe à hauteur de 60% des CAPEX ou différents instruments du programme **Horizon Europe**) pourraient ainsi venir en appui aux dispositifs nationaux comme le Programme des Investissements d'Avenir (PIA).

Par ailleurs, cette synergie des fonds européens et nationaux doit s'appliquer au dispositif des **projets d'intérêt communs européens (IPCEI)**, qui se multiplient actuellement. L'ensemble de ces instruments devraient avoir de plus en plus vocation à soutenir les phases de démonstration et de pré-commercialisation des projets, ceci afin de renforcer, en particulier pour les filières émergentes, leur compétitivité.

Ce type de synergies permettrait en outre de réduire significativement le coût du soutien public aux projets.

5. Les lignes directrices ne devront pas élargir la mise en concurrence de cadres nationaux différents

La mise en concurrence de projets qui ne sont pas soumis aux mêmes cadres réglementaires, fiscaux et économiques peut conduire à des situations sous-optimales, en permettant à des technologies de se développer là où le potentiel d'énergie renouvelable n'est pas le meilleur.

La mise en place du **nouveau mécanisme de financement de projets d'énergies renouvelables** au niveau européen (RES Financing mechanism) doit permettre d'acquérir de l'expérience sur ce type de mise en concurrence transfrontalière, avant de généraliser pour des volumes importants une telle approche dans le cadre de mécanismes de soutien nationaux. En effet, ce mécanisme permet une approche régionale ou même européenne du développement des énergies renouvelables, en complément des efforts des Etat Membres et des mécanismes de soutien nationaux, mais ne doit pas s'y substituer.

Par ailleurs, pour les pays disposant d'un potentiel technique plus limité de développement des énergies renouvelables, **les mécanismes de flexibilité prévus par la directive renouvelable (2018/2001) permettent déjà à un Etat membre de participer au financement d'un projet situé dans un autre Etat membre ou dans un pays tiers.**

Pour ces différentes raisons, le SER estime que les futures lignes directrices ne devront pas imposer une ouverture transfrontalière plus large des mécanismes de soutien.

6. Les lignes directrices devront permettre de faciliter la pénétration des énergies renouvelables au travers d'incitations fiscales

Aujourd'hui, la fiscalité permet d'orienter les choix d'investissements et de participer ainsi à la décarbonation de l'économie. En particulier, la très grande majorité de l'incorporation d'énergies renouvelables dans le secteur des transports provient aujourd'hui de biocarburants dits de première génération pour lesquels des régimes spécifiques de TICPE sont appliqués. De la même manière, les réseaux de chaleur et de froid vertueux sont par exemple encouragés à travers un taux de TVA réduit, outil qui pourrait également être utilisé pour favoriser le développement d'autres filières renouvelables.

Le SER rappelle donc l'importance pour un Etat membre de pouvoir mettre en œuvre une fiscalité incitative, qui reflète notamment le caractère décarboné des énergies concernées.