

PHOTOVOLTAÏQUE : LE GOUVERNEMENT A MANQUE DE LUMIERES

Par Elsa Chabannes, Jules Martial et Laurent Simon¹

Le 14 février 2012



Synthèse

Nicolas Sarkozy met aujourd'hui en scène le sauvetage de Photowatt, entreprise prometteuse, il y a peu de temps encore, de la filière photovoltaïque française. S'il revêt à cette occasion les habits d'un chevalier blanc, le gouvernement est pourtant pleinement responsable de ce naufrage : depuis 2007, la stratégie choisie a empêché le développement des entreprises françaises du secteur.

L'installation de sources de production d'électricité photovoltaïques a crû de manière exponentielle en 2009-2010, amorcée par des incitations financières généreuses. À tel point que le gouvernement a dû faire machine arrière fin 2010 et baisser les tarifs de rachat, face à la bulle financière déjà développée.

*Cette politique de « stop and go » a eu des conséquences désastreuses : Photowatt, l'entreprise historique, aujourd'hui symbole d'une occasion manquée, est en redressement judiciaire. **La politique du gouvernement n'a pas permis de créer une véritable filière industrielle, profitable et créatrice d'emplois, en France. En 2011, plus de 7 000 emplois ont été supprimés.***

Au lieu de développer une logique d'offre, en favorisant l'émergence d'acteurs nationaux dans le domaine, le gouvernement a opté par une logique de demande, fondée sur l'existence d'un tarif de rachat de l'électricité produite aux producteurs, sans qu'une stratégie claire et stable, nécessaire au développement des acteurs du domaine et à la fixation d'un cadre réglementaire, n'ait été définie.

La baisse des tarifs et la révision du cadre réglementaire sont intervenues trop tardivement, en 2010, laissant des opérations purement financières se dérouler, avec de l'argent public.

Il est urgent de redéfinir une vraie politique de relance de la filière, en mettant fin à la « bulle » du photovoltaïque par une refonte de l'ensemble de l'économie des aides, en favorisant le développement d'une filière industrielle en France, par la création d'un outil de soutien au

¹ Elsa Chabannes, Jules Martial et Laurent Simon sont les pseudonymes de spécialistes des énergies renouvelables.

développement des nouvelles technologies de l'énergie, et la consolidation de la filière artisanale et technique du bâtiment.

Note
intégrale

1 - UNE FILIERE AU DEVELOPPEMENT RAPIDE, MAL MAITRISE, AUJOURD'HUI ATONE

Le Grenelle de l'environnement, lancé en juillet 2007, a impliqué toutes les parties prenantes dans la définition d'objectifs de production d'énergie renouvelable ambitieux.

Rappelons l'objectif principal : la France s'est engagée, dans le cadre du paquet énergie-climat négocié sous sa présidence de l'Union, à ce que 23 % de l'énergie consommée sur son territoire proviennent de sources renouvelables en 2020, contre 9 % en 2008. Le « Grenelle » propose d'atteindre ce pourcentage par la maîtrise de la consommation totale : l'objectif est une baisse de 14 %, de 180 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) en 2008 à 155 Mtep en 2020. Il propose aussi le développement des énergies renouvelables : leur production doit plus que doubler sur la période, de 16 à 36 Mtep.

La mise en œuvre de ces objectifs est assurée à travers le projet de loi dit « Grenelle 2 ». Le gouvernement y a fait le **choix d'agir sur la demande**, en faisant usage de mécanismes divers : incitations tarifaires, incitations fiscales, modification du code de l'urbanisme, simplification des démarches administratives, campagnes de promotion au niveau local, etc. Or cette approche pose un double problème.

1.1 - LE GOUVERNEMENT A ECHOUÉ A FAVORISER L'ESSOR D'UNE FILIERE INDUSTRIELLE « VERTE » NATIONALE

Alors qu'elle possédait une avance technologique ancienne (cf. centrale solaire EDF « Thémis » dans les Pyrénées-Orientales, qui date des années 1970) et de réels atouts industriels et naturels, **la France ne fait déjà plus partie des leaders industriels mondiaux sur les énergies renouvelables**. Les financements dégagés dans le cadre du « grand emprunt » permettront certes de débloquer certains projets industriels, et c'est une excellente nouvelle, mais ils demeurent très insuffisants par rapport aux besoins. Le gouvernement a échoué à lancer une véritable filière « verte », en conditionnant par exemple les appels d'offre à l'implantation d'installations industrielles sur le territoire (comme cela fait l'objet de négociations pour l'éolien offshore actuellement) ou à un label France ou européen.

1.2 - LE CHOIX DE BASER LE DISPOSITIF SUR LA DEMANDE A RENDU LES EVOLUTIONS DEPENDANTES DE LA QUALITE DU DOSAGE DES AIDES

Un tel dosage apparaît difficile et fragile puisque les filières sont en évolution rapide. Il a été, dès le démarrage du dispositif, insatisfaisant.

Jusqu'au moratoire décidé par le Gouvernement en 2010, la filière photovoltaïque a été aidée uniquement par des aides en bout de chaîne : des tarifs d'achat garantis de l'électricité produite à un prix avantageux, ainsi qu'un crédit d'impôt à l'installation pour les particuliers. Ces aides en bout de chaîne ont permis de développer le nombre de projets, mais, non spécifiques, elles ont contribué à importer des matériels étrangers au détriment de l'industrie française. L'incapacité du gouvernement à adapter le niveau des aides à la baisse des coûts de production a fait « surperformer » la filière, avant de provoquer son emballement et sa mise sous carcan.

Les incitations mises en place par le gouvernement ont produit des **effets pervers importants**. D'abord, elles ont entraîné des « effets d'aubaine ». Les tarifs d'achat ont évolué jusqu'en décembre 2010 beaucoup moins vite que la baisse des coûts de fabrication des modules, générant des comportements de rentiers, le développement d'opérations purement financières sans développement industriel, et l'invasion par des acteurs étrangers à la filière. Le nombre de dépôts de projets a donc augmenté considérablement, faisant peser un risque d'augmentation forte des factures des particuliers – de l'ordre de 30 euros par an en 2020 ! – les tarifs d'achat étant financés par la Contribution au service public de l'électricité (CSPE), incluse dans la facture, et donc répercutée sur les consommateurs. Enfin, les tarifs privilégiaient le photovoltaïque « plein champ » plutôt que les panneaux intégrés en toiture. Conséquence : un risque de colonisation des surfaces au sol (et notamment des terres agricoles et viticoles) ; l'absence de plus-value sur l'emploi (les panneaux intégrés demandent une main d'œuvre d'installation importante) ; la préférence donnée à des panneaux standardisés importés de Chine, au lieu de valoriser le savoir-faire français en matière de panneaux intégrés en toiture.

1. 3 – UNE POLITIQUE ERRATIQUE

Face à ce développement aux proportions inattendues et mal maîtrisées, le gouvernement a tenté de corriger le tir. Les tarifs de rachat ont été abaissés en janvier 2010, puis en septembre 2010. Malgré ces ajustements, les conditions de rachat sont restées avantageuses et les demandes ont continué d'être importantes. Ainsi, les puissances installées sont passées de 140 MW à 511 MW entre juin 2009 et juin 2010, pour atteindre près de 1 000 MW fin 2010, 6 000 MW faisant l'objet à cette date de demandes de raccordement au réseau électrique, quand l'objectif pour 2020 pour le photovoltaïque était de 5 400 MW ! Un moratoire a donc été instauré pour 3 mois en décembre 2010, et dans l'intervalle le cadre réglementaire a été révisé. Ce nouveau cadre prévoit une baisse d'environ 10 % des tarifs de rachat, ainsi qu'un ajustement trimestriel des tarifs en fonction de la demande. Enfin, pour les plus gros projets (installations sur bâtiments de plus de 100 kWc et centrales au sol), un mécanisme d'appel d'offres permet de sélectionner les projets *ex ante*.

Cette politique du coup par coup, sans lisibilité, s'est traduite par une crise profonde de la filière et la faillite de nombreuses entreprises : le cas de Photowatt en est un exemple. **Plus de 7000 emplois ont été supprimés dans l'année 2011** tandis que l'importation de panneaux asiatiques n'a pas cessé.

Pourtant, le revirement de 2010 aurait pu intervenir plus tôt : des opérations purement financières ont pu se dérouler avec de l'argent public, comme l'ont révélé le rapport Charpin² et le rapport parlementaire de Serge Poignant de septembre 2009³.

2 - COMMENT RELANCER LA FILIERE PHOTOVOLTAÏQUE ?

2.1 - METTRE FIN A LA « BULLE » DU PHOTOVOLTAÏQUE

Les mesures prises en urgence par le gouvernement ont constitué un début de réponse, parce qu'elles prévoient une baisse immédiate permettant de contrôler les volumes et les coûts. Toutefois la réévaluation du mécanisme est insuffisante.

L'objectif annuel de développement, fixé par le Gouvernement à 500 MW/an est insuffisant pour permettre le développement d'une industrie française. Cet objectif doit être au minimum doublé et évoluer ensuite à la hausse pour accompagner le développement de la filière industrielle.

La prévisibilité du cadre réglementaire est par ailleurs un élément clé de la capacité des acteurs à effectuer des investissements rationnels.

La grille d'ajustement du tarif d'achat chaque trimestre est actuellement trop brutale, puisque les tarifs peuvent baisser de 9,5 % par trimestre (soit plus de 35 %/an) en cas de dépôt de projets supérieurs à la trajectoire souhaitée. Un ajustement aussi brutal, qui pouvait se justifier alors que la massification de la production en Chine abaissait rapidement les coûts de production, n'est plus justifié maintenant que la massification est achevée.

D'autre part, dans un souci de préparer l'arrivée des réseaux intelligents (*smart grids*), le mécanisme de tarif d'achat pourrait être revu pour favoriser l'autoconsommation et non la revente en totalité de l'électricité produite, comme actuellement.

Une bonification du tarif d'achat lorsque le panneau installé est fabriqué dans l'Union européenne devrait également être étudiée afin de favoriser l'industrie française et européenne. L'Italie accorde depuis 2011 une bonification de 10 %.

En ce qui concerne les appels d'offres, il convient d'afficher un planning de lancement pluriannuel de manière à donner la lisibilité suffisante. Les critères de candidature pourraient par ailleurs être simplifiés autour de critères favorables à l'industrie française (technologies spécifiques, critères CO2, emplois locaux...).

²http://www.cgiet.org/documents/2010_07_31_1_Rapport_Regulation_et_developpement_filiere_photovoltaique_en_france.pdf

³<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1846.pdf>

2. 2 - FAVORISER LE DEVELOPPEMENT D'UNE FILIERE INDUSTRIELLE EN FRANCE

Une politique volontariste, favorisant l'innovation et privilégiant la constitution d'une filière industrielle européenne et nationale, consciente des évolutions rapides du secteur et capable de s'adapter à une demande changeante, sera seule à même de faire de la France une pionnière des énergies renouvelables.

Il faut en effet signaler que 80 % des panneaux posés en France proviennent d'usines chinoises qui, outre la question industrielle, posent aussi une question environnementale (les modules, très consommateurs d'énergie, sont produits à partir d'une électricité chinoise issue du charbon, donc fortement carbonée ; il s'agit par ailleurs de pondéreux lourds à transporter). Les mécanismes de soutien à la demande ne peuvent donc pas suffire : une réflexion de fond devrait être lancée pour investir dans une vraie filière industrielle nationale et sur les possibilités juridiques de limiter l'importation de produits asiatiques à bilan carbone négatif dans la filière.

Une politique de l'offre pourrait ainsi être engagée en faveur non seulement du soutien à l'émergence d'une filière française du photovoltaïque, mais aussi plus généralement en faveur du soutien aux nouvelles technologies de l'énergie (renouvelables, stockage, réseaux intelligents...) ⁴. Outre le maintien de l'effort de R&D aux niveaux européen et national, cette politique s'appuierait sur la constitution d'un outil de soutien au développement des technologies et du tissu industriel du secteur.

Cet outil pourrait prendre la forme d'un fonds de capital investissement Energies Vertes de l'ordre de 1 Md€ géré par le Fond stratégique d'investissement (FSI) ou une nouvelle Banque publique d'investissement et financé par les ressources de cette institution. Ses interventions s'inscriraient dans une stratégie de constitution de filière industrielle, élaborée par le FSI en concertation avec les parties prenantes.

En parallèle à la constitution de ce fonds, une stratégie de consolidation de la filière artisanale et technique du bâtiment serait mise en place. Elle s'articulerait autour d'une formation renforcée des acteurs et une incitation (fiscale ou via des labels professionnels) au regroupement des activités (plaquiste, chaudiériste, couvreur...) pour constituer de véritables entreprises de rénovation thermique capables de mettre en œuvre des opérations de rénovation globales, coordonnées et cohérentes.

Une réflexion doit par ailleurs être entamée avec les collectivités sur la manière de les associer au développement de projets et à celui de la filière. Plusieurs pistes sont possibles : articuler les aides locales avec l'aide nationale, cibler avec les aides locales certaines technologies très intégrées au bâti ou de niches (trakeurs solaires au sol, concentration solaire...), favoriser la création de sociétés d'économie mixte ou d'autres montages adéquats, mettre en œuvre une politique de développement du territoire (implantation d'industries, déploiement d'ENR sur des zones choisies), viser des retours sur investissements plus faibles, compensés par une garantie de volume.

⁴ On se rapportera pour davantage de détails au rapport « Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante », rapport du groupe de travail Terra nova sur la politique énergétique présidé par Alain Grandjean, juillet 2011, téléchargeable ici : <http://www.tnova.fr/essai/ma-triser-l-nergie-un-projet-nerg-tique-pour-une-soci-t-responsable-et-innovante>