



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE**

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

N° CGEDD 009301-01

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DU REDRESSEMENT PRODUCTIF
ET DU NUMÉRIQUE**

Conseil général de l'économie, de l'industrie,
de l'énergie et des technologies

N° 2013/28/CGEJET/SG

RISQUES DE FRAUDE OU DE NON CONFORMITÉ À L'OBLIGATION D'ACHAT D'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE RENOUVELABLE

établi par :

Jean-Pierre DARDAYROL
Ingénieur général des mines

Françoise TRASSOUDAINÉ
Ingénieur général des mines

Étienne LEFEBVRE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Avril 2014

Sommaire

Introduction.....	4
1. Les acteurs ne sont pas encore mobilisés pour lutter contre une fraude mal documentée dont l'ampleur est favorisée par la complexité et la disparité des textes.....	5
1.1. La fraude est probable dans des cadres réglementaires et contractuels trop complexes et instables.....	5
1.2. Pour autant, aucune enquête n'est venue confirmer cette probabilité, alors que la lutte contre la fraude se généralise à tous les secteurs.....	5
1.3. Deux populations très différentes en nombre et par leurs caractéristiques se partagent la production des ENR.....	6
1.4. Il n'y a ni alignement stratégique des acteurs ni pilotage.....	6
2. L'analyse de risques montre la nécessité d'une révision des modalités de l'obligation d'achat et de la mise en place d'une politique de gestion des risques	8
2.1. L'enquête a permis de mobiliser les acteurs et les connaissances de terrain.....	8
2.2. Faute de politique de gestion du risque et de contrôles organisés, les visions des risques reposent sur un nombre réduit de cas avérés.....	8
2.3. Les acteurs ont identifié un grand nombre de risques avérés ou probables dans toutes les filières, montrant le caractère vulnérable des dispositifs actuels.....	9
2.4. Au moins deux risques constituent des « dangers » : [REDACTED].....	10
2.5. L'intelligence collective dans la conception de fraudes, la rapidité de leur diffusion pourraient tendre à la banalisation de la fraude et ne permettent pas d'écarter l'éventualité d'actions criminelles.....	10
3. Les recommandations : la mission propose de mieux fonder le système de l'obligation d'achat.....	11
3.1. Recommandation n° 1 : Simplifier les procédures administratives et les tarifs.....	11
3.2. Recommandation n° 2 : Désigner un responsable de la promotion de la conformité et de la lutte contre la fraude dans une démarche coopérative.....	12
3.3. Recommandation n° 3 : Promouvoir et garantir la sécurité et la conformité des installations par la certification.....	13
3.4. Recommandation n°4 : Étudier avec le concours de l'ADEME l'encouragement à la participation et au regroupement des particuliers.....	13
3.5. Recommandation n° 5 : Prendre deux mesures visibles visant à réconcilier les ambitions en matière d'énergies renouvelables et de lutte contre la non-conformité et la fraude.....	14
Annexes.....	16
1. Lettre de mission	17
2. Liste des personnes rencontrées.....	22

Liste des recommandations

- 1.Simplifier les procédures administratives et les tarifs.....11
- 2.Désigner un responsable de la promotion de la conformité et de la lutte contre la fraude dans une démarche coopérative.....11
- 3.Promouvoir et garantir la sécurité et la conformité des installations par la certification.....11
- 4.Étudier avec le concours de l'ADEME l'encouragement à la participation et au regroupement des particuliers.....11
- 5.Prendre deux mesures visibles visant à réconcilier les ambitions en matière d'énergies renouvelables et de lutte contre la non-conformité et la fraude.....11

Introduction

En application de la directive européenne sur la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables pour lutter contre l'effet de serre, la France doit introduire 23 % d'énergie renouvelable dans son mix énergétique à l'horizon 2020. C'est dans ce cadre que s'inscrit le développement du dispositif réglementé d'encouragement à la production de telles énergies sous la forme de l'obligation d'achat de l'électricité produite à des tarifs supérieurs aux coûts de marché.

Ce développement a été rapide, passablement chaotique, et a fait naître parmi ses gestionnaires une suspicion de fraude comme nous le verrons, à l'origine de la présente mission confiée à Mme Françoise Trassoudaine et M. Jean-Pierre Dardayrol ingénieurs généraux des mines (CGE), et M. Étienne Lefebvre, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (CGEDD).

La lettre de mission du ministre chargé de l'énergie en date du 13 septembre 2013 a précisé les attentes (annexe 1). Les enjeux et les risques de fraude ont été évalués par la mission, cependant, les gains en termes de CSPE n'ont pu être chiffrés précisément, faute d'une connaissance de l'ampleur de cette fraude qui ne peut résulter que de la réalisation d'opérations de contrôle sur pièces et sur place aujourd'hui inexistantes. Toutefois, des estimations sur la base de scénarios ont pu être réunies.

Les autres aspects de la lettre ont été plus ou moins développés dans la limite des connaissances disponibles : des analyses juridiques sont exposées pour contribuer à une stratégie de lutte contre la fraude, issues notamment des analyses des services spécialisés des ministères économiques et financiers, et du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie. La question du financement des coûts des contrôles devra être ré-abordée lorsqu'une politique de gestion du risque aura été définie et que les services auront acquis une meilleure connaissance qualitative et quantitative de la fraude.

Des aspects de gouvernance enfin, ayant trait au pilotage général notamment, non explicitement formulés dans la commande, sont néanmoins apparus suffisamment importants pour faire l'objet de développements particuliers.

La mission n'avait pas de pouvoirs spécifiques d'investigation : à ce titre, elle n'a pu que recueillir des informations permettant de mettre en place une analyse de risques. Elle remercie pour son aide toutes les instances qui lui ont fourni des informations, notamment, la CRE, les DREALs, EDF, ErDF, la DGCCRF, l'INC.

1. Les acteurs ne sont pas encore mobilisés pour lutter contre une fraude mal documentée dont l'ampleur est favorisée par la complexité et la disparité des textes

Les constats résultent des nombreux contacts pris par la mission (liste en annexe 2), des documents qui lui ont été transmis ou qu'elle a pu rassembler, ainsi que des réponses aux questionnaires qu'elle a envoyés aux principaux acteurs.

1.1. La fraude est probable dans des cadres réglementaires et contractuels trop complexes et instables

Pour la mission, les principaux facteurs permettant qu'une fraude puisse prospérer sont rassemblés :

- le dispositif est complexe, imparfait et donc difficilement contrôlable. Depuis le début des années 2000, ce ne sont pas moins d'une trentaine d'arrêtés tarifaires qui ont été pris, toutes filières confondues, pour encadrer l'obligation d'achat, s'accompagnant de l'existence simultanée d'autant de contrats différents, compte tenu de la durée de leur application (15 à 20 ans pour la plupart). De plus, des tarifs élevés dans la filière photovoltaïque (PV) conjugués à la baisse de prix des matériels se sont accompagnés d'effets d'aubaine et d'une forme de ruée dont certains installateurs peu scrupuleux ont bénéficié, amenant le gouvernement à suspendre provisoirement le dispositif d'aides en 2010. Les conséquences s'en font encore sentir aujourd'hui (file d'attente et recours sur le tarif de d'obligation d'achat à appliquer) ;
- pour permettre le développement de la production d'électricité à partir des ENR a été créée une ressource financière particulièrement robuste, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), pour laquelle des augmentations ont été décidées chaque année ;
- l'absence d'une politique de lutte contre la fraude qui sera développée plus loin, a créé un sentiment d'impunité qui a sans doute aussi joué un grand rôle.

1.2. Pour autant, aucune enquête n'est venue confirmer cette probabilité, alors que la lutte contre la fraude se généralise à tous les secteurs

Malgré cette forte suspicion, il n'y a pas eu de contrôle organisé ni même d'étude ou d'échantillonnage pour venir la cerner. Seuls quelques cas rassemblés à l'occasion de l'instruction d'un dossier ou quasi fortuitement ont été rapportés. Il en résulte une image incertaine, avec vraisemblablement des angles morts et des effets de loupe.

Les acteurs en charge de la gestion de l'obligation d'achat ont néanmoins fourni quelques chiffres à la demande de la mission. La Commission de régulation de l'énergie (CRE), sous toutes réserves et sur la bases de scénarios et « d'hypothèses normatives », a donné un chiffre annuel compris entre 20 et 70 millions d'euros pour les filières PV, éolienne et hydraulique. EDF a donné des chiffres au niveau de l'installation non conforme : la fraude à l'intégration au bâti par exemple dans le PV.

s'échelonne de 17 k€ sur 20 ans pour une installation de 3 kWc à 1,5 M€ pour 250 kWc.

Cependant, la prise de conscience de la nécessité d'intensifier la lutte contre la fraude gagne tous les domaines, avec la création de la délégation nationale de lutte contre la fraude en 2008 (DNLF), s'appuyant sur des comités opérationnels départementaux antifraudes, ou encore en 2009 du Service d'information de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO).

La DGEC, la CRE et EDF ont elles-mêmes créé un groupe de travail qui n'a cependant pas été conclusif : il n'a reçu aucune lettre de mission, n'a pas de pilote désigné et n'a pas rendu de conclusions.

Enfin, aucun contact n'a été établi par les gestionnaires avec les services de l'État en charge de la lutte contre la fraude.

1.3. Deux populations très différentes en nombre et par leurs caractéristiques se partagent la production des ENR

Plus de 300 000 ménages d'un côté, surtout dans l'équipement de toits en PV, quelques milliers de professionnels de l'autre. Ces deux ensembles posent chacun des problèmes spécifiques :

- Le contrôle au domicile des particuliers est difficile, tant aux plans juridique, l'investigation requiert l'accord du juge des libertés et de la détention, technique, il faut monter sur le toit, que de son acceptabilité ;
- En ce qui concerne les « professionnels », dont les agriculteurs et les collectivités, censés connaître la réglementation et les bonnes pratiques, les enjeux unitaires relatifs à la fraude sont a priori plus importants.

1.4. Il n'y a ni alignement stratégique des acteurs ni pilotage

Un des enseignements les plus importants des enquêtes conduites par la mission est celui de l'absence de stratégie de lutte contre la fraude ainsi que celle de leadership sur ce sujet.

Les DREAL dans leurs réponses ont souhaité disposer de lignes directrices en matière de lutte contre la fraude. La DGEC reconnaît sa faible culture du contrôle, ses moyens l'ayant, selon elle, jusqu'ici empêchée de piloter efficacement le réseau des services déconcentrés, ces derniers arbitrant l'allocation de leurs ressources sur d'autres thématiques.

La CRE qui a pourtant été un lanceur d'alerte ne porte pas le pilotage de la lutte contre la fraude.

Les acheteurs obligés, notamment EDF, n'ont pas d'intérêt à se positionner sur de telles actions, n'ayant aucun intérêt ni obligation explicite à le faire : la CRE compense le sur-coût de l'obligation d'achat hormis les frais de gestion et de contentieux.

Enfin, parce que le sujet de la fraude n'a jamais reçu de réponse idoine, la mission a perçu une posture assez partagée de démobilisation des acteurs.

La mission observe enfin qu'en vue du projet de loi de programmation de la transition écologique (LPTE), le thème de la fraude ne figurait pas dans la consultation organisée par le ministère alors que la filière semble maintenant mûre pour apporter sa contribution à un sujet qui en définitive entache son image.

2. L'analyse de risques montre la nécessité d'une révision des modalités de l'obligation d'achat et de la mise en place d'une politique de gestion des risques

2.1. L'enquête a permis de mobiliser les acteurs et les connaissances de terrain

La mission s'est attachée à effectuer avec les acteurs de terrain – notamment les DREAL et EDF - **une analyse de risques** qui a contribué à mieux faire prendre conscience de l'importance et du caractère multiforme de la fraude.

Elle montre la nécessité d'une révision des modalités d'obligation d'achat et la mise en place d'une politique de gestion des risques holistique et réactive avant même la mise en place de contrôles en raison de la vulnérabilité intrinsèque des dispositifs actuels.

Ce travail mené sur la base d'abord d'entretiens bilatéraux, puis d'une réunion de travail réunissant les DREAL, la CRE, EDF, RTE et ErDF et enfin d'un questionnaire :

- fait apparaître **des appréciations divergentes** des acteurs ;
- a cependant permis **un renouvellement de la posture et de la motivation des acteurs** ;
- montre **une vulnérabilité forte et intrinsèque des dispositifs d'obligation d'achat** ;
- **désigne 42 types de risques de fraude**, risques présents dans toutes les filières ;
- dégage **des priorités** de contrôle que l'on peut considérer comme « assez convergentes ».

Néanmoins, l'ensemble de ces démarches n'a pas abouti à une meilleure connaissance des fraudeurs et, le cas échéant, du caractère criminel de certains cas de fraude.

2.2. Faute de politique de gestion du risque et de contrôles organisés, les visions des risques reposent sur un nombre réduit de cas avérés.

Une trentaine de cas, dont la vision est dispersée entre les acteurs, a été recensée ; par ailleurs, il existe de nombreux cas probables. **Le chiffre noir** qui mesure l'écart entre le nombre de cas avérés et le nombre de cas réels est donc vraisemblablement de plusieurs ordres de grandeur supérieur au nombre de cas avérés.

Cette situation de méconnaissance est anormale s'agissant de fait d'utilisation « d'argent public ». Elle résulte de l'absence à la fois de politique de gestion du risque et de contrôles organisés. Ces absences montrent aussi une résignation vis-à-vis de la non conformité et de la fraude, voire une acceptation passive de celles-ci.

L'analyse de risque mené par la mission constitue cependant un point de départ objectif et partagé pour reprendre :

- d'une part, **une démarche commune de la CRE, de la DGEC et d'EDF** ;

- d'autre part un dialogue entre ces trois organismes, notamment la DGEC, et les DREAL – dont la mission souligne les compétences et la disponibilité sous réserve d'un engagement de la DGEC, dont les acteurs attendent une action visible.

2.3. Les acteurs ont identifié un grand nombre de risques avérés ou probables dans toutes les filières, montrant le caractère vulnérable des dispositifs actuels

42 types de risques ont été identifiés. Au delà du nombre, certains traits méritent examen.

Les filières qui apparaissent **les plus critiques**, sans les hiérarchiser, sont :

- **le biogaz** avec 11 types de risques dont deux avérés et deux probables ;
- **la filière photovoltaïque** qui présente 8 types de risques dont 5 types avérés et un probable ;
- **l'hydraulique** avec 7 risques dont 5 avérés.

Ce « classement » en terme de nombre de types de risques, dont on sait qu'il est un indicateur imparfait, est tout à fait compatible avec le classement des **priorités de contrôle sur pièce et sur place** désignées par les 21 DREAL ou DEAL qui ont répondu au questionnaire :

- la filière hydraulique, citée 9 fois ;
- la filière photovoltaïque citée 7 fois ;
- la cogénération citée 5 fois.

Si la filière éolienne n'apparaît à la lecture des réponses au questionnaire ni comme une filière particulièrement critique en terme de fraudabilité, ni comme une cible prioritaire de contrôle, elle semble être une cible potentielle du crime organisé comme défini par le SIRASCO – service de Police judiciaire.

Cette forme de vulnérabilité conduit à penser que pour mener une lutte anti-fraude efficace et efficiente il est nécessaire :

- d'abord, de pratiquer **une réforme dans chaque filière des modalités de l'obligation d'achat dans le sens d'une meilleure résilience**, en effet les modalités sont rendues excessivement complexes et fraudables par leur histoire et parce qu'elles sont chacune porteuses de plusieurs politiques publiques simultanément ;
- puis de mettre en œuvre des contrôles dans le cadre d'une politique de gestion des risques globale et réactive.

La mission estime, en effet, qu'une politique de contrôle, nécessairement limitée dans ses moyens et ses effets, mise en place sur des dispositifs aussi vulnérables serait vraisemblablement immédiatement contournée parce qu'il s'est développé une intelligence collective de la fraude et une capacité de diffusion rapide des innovations en la matière.

2.4. Au moins deux risques constituent des « dangers » : [REDACTED]

Certains cas de fraude paraissent à la fois « **fortement dommageables** » -individuellement ou collectivement- et nombreux, ou plus exactement relativement nombreux au regard du nombre d'installations dans la filière ; à ce titre ils constituent des dangers :

[REDACTED]

[REDACTED]

De plus, ces deux types de fraude ou de non conformité ont des conséquences lourdes en terme d'image des deux filières concernées.

2.5. L'intelligence collective dans la conception de fraudes, la rapidité de leur diffusion pourraient tendre à la banalisation de la fraude et ne permettent pas d'écarter l'éventualité d'actions criminelles

De ce point de vue, deux faits inquiétants parce qu'ils pourraient tendre à terme à la banalisation et à la massification de la fraude, ont été rapportés à la mission :

- le premier est la rapidité de la diffusion des pratiques sur le territoire en la matière ;
- le second est une forme de résignation des acteurs à son égard.

Deux conséquences doivent en être tirées :

- d'une part, la politique de gestion des risques devra prendre en compte la possibilité d'exposition à des professionnels criminalisés, notamment en s'appuyant sur les services compétents – DNLF, police judiciaire notamment ;
- d'autre part, les personnels des services de l'État et des entreprises chargées de mission de service public devront recevoir la formation déontologique pertinente – ce que la CRE a commencé à faire - et le cas échéant les appuis nécessaires.

3. Les recommandations : la mission propose de mieux fonder le système de l'obligation d'achat

Au regard de ces constats la mission propose cinq ensembles de dispositions pour mettre en œuvre une politique holistique, réactive et volontariste :

1. *Simplifier les procédures administratives et les tarifs*

2. *Désigner un responsable de la promotion de la conformité et de la lutte contre la fraude dans une démarche coopérative*

3. *Promouvoir et garantir la sécurité et la conformité des installations par la certification*

4. *Étudier avec le concours de l'ADEME l'encouragement à la participation et au regroupement des particuliers*

5. *Prendre deux mesures visibles visant à réconcilier les ambitions en matière d'énergies renouvelables et de lutte contre la non-conformité et la fraude*

Ces dispositions devraient dégager globalement des ressources financières et humaines. Elles nécessitent l'évolution du cadre juridique notamment législatif et réglementaire. Elle nécessite aussi de mettre en place une stratégie « gagnant-gagnant » et mobilisatrice, et de bien communiquer.

3.1. Recommandation n° 1 : Simplifier les procédures administratives et les tarifs

La multiplicité, la complexité et l'instabilité des procédures, procédures dont l'utilité peut parfois rester à démontrer, et celles des conditions tarifaires sont une des causes de la non-conformité, de la fraude ainsi qu'un obstacle à une action des services ; elles peuvent être de plus un obstacle au développement des EnR. En outre, ces procédures et les systèmes documentaires et d'informations qui leur sont attachés sont coûteux en gestion et peu cohérents.

La lutte contre la fraude et la non conformité serait facilitée par **la simplification des grilles tarifaires** -notamment en supprimant les règles aujourd'hui contournées par des montages juridiques, celles qui sont difficiles à vérifier et celles dont l'utilité n'est pas évidente : par exemple en diminuant le nombre de seuils et en abrogeant les conditions de distance. Il s'agit de mesures réglementaires.

En outre, afin de libérer des ressources, la mission propose que :

- i. **le certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat (CODOA) soit supprimé parce qu'inutilisé, la mission privilégiant la vérification du respect de dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles ;**

- ii. **le recours à l'autorisation d'exploiter soit sérieusement restreint** aux installations les plus importantes, et serve à s'assurer de leur conformité à la programmation pluriannuelle des investissements. Une mesure législative est pour cela nécessaire.

La loi préciserait dans le même temps que la production d'électricité renouvelable est libre et donne lieu au titre du code de l'énergie à une simple déclaration, établie auprès de la CRE et accessible à toutes les parties prenantes ;

- iii. Enfin, la mission propose la mise en œuvre de l'interopérabilité des **systèmes documentaires et d'information relatif aux producteurs et aux installations** permettant le partage sûr -selon les droits d'accès de chacun- des documents et des informations par EDF, RTE, ErDF, les ELD, la CRE et les services de l'État. Cette interopérabilité avancée apparaît indispensable dans l'optique d'une croissance de la production électrique à partir des énergies renouvelables.

La CRE pourrait en assurer la maîtrise d'ouvrage et le financement par la CSPE. Cela nécessite une disposition législative.

Ces mesures sont porteuses de liberté de gestion pour les producteurs et d'économies pour les administrations -notamment les DREAL- et les entreprises chargées de mission de service public.

3.2. Recommandation n° 2 : Désigner un responsable de la promotion de la conformité et de la lutte contre la fraude dans une démarche coopérative

Il paraît crucial de sortir de la situation actuelle où les acteurs ne sont pas mobilisés dans la lutte contre la fraude et la promotion de la conformité en instituant **un service responsable de cette lutte, incontesté et doté des pouvoirs pertinents.**

Ce responsable serait chargé :

- de définir et d'animer la politique de promotion de la conformité et de lutte contre la fraude pour l'ensemble des services concernés –CRE, DGEC, DREAL, EDF, ErDF, ELD– qui trouvera son application dans le cadre de conventions comportant notamment des plans de contrôle et des bilans, financés sur la CSPE, déduction faite des économies induites par les mesures *infra* ;
- d'assurer le recueil, la circulation et la consolidation des informations relatives à la fraude et à la non-conformité entre les acteurs. Serait notamment ouvert un guichet de signalement des suspicions de fraudes, signalement rendu obligatoire pour les services de l'État et les entreprises chargées de mission de service public, et de publier un bilan annuel.
- de faire mettre en place une procédure de contrôle contradictoire et une procédure de recouvrement d'indus ;
- de veiller à la suspension de la compensation des coûts d'achat lorsqu'il s'agit d'installations en suspicion de non-conformité ou de fraude, tant vis-à-vis du producteur que de l'acheteur obligé ;
- de compenser les coûts de gestion et de contentieux des acheteurs obligés ;
- de définir la politique de prévention de la corruption.

Ce rôle et ces moyens nécessitent une disposition législative qui pourraient être prises pour toutes formes de soutien (appels d'offres, dispositif tarifaire, primes...).

La mission considère que la désignation d'un chef de file unique est cruciale. Plusieurs solutions sont possibles. Elle propose de retenir la CRE en raison de son statut d'autorité administrative indépendante, ce qui conforterait le ministre dans son rôle de promotion des énergies renouvelables.

3.3. Recommandation n° 3 : Promouvoir et garantir la sécurité et la conformité des installations par la certification

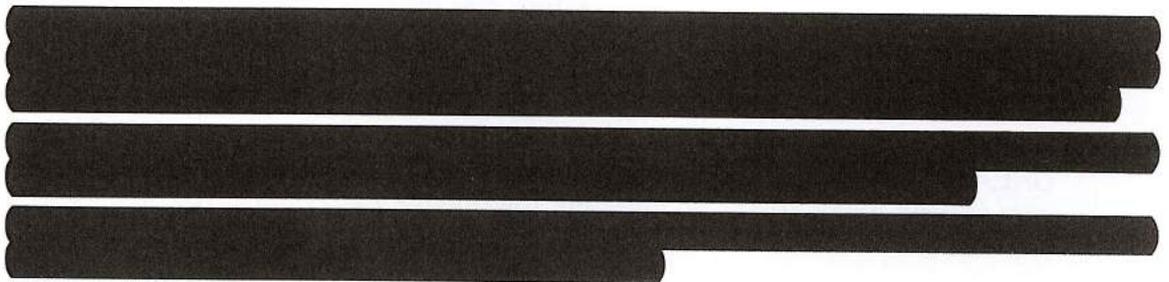
La sécurité électrique au moment du raccordement est aujourd'hui bien prise en compte : les installations de production ne peuvent être raccordées qu'après avoir reçu une attestation de sécurité électrique – dite CONSUEL, établie par un tiers indépendant, selon un plan de contrôle conduisant à visiter, pour les installations de moins de 250 kW, 10 % des installations.

Cependant, la conformité initiale au contrat, les effets du vieillissement ou des modifications des installations sur la sécurité des personnes et la conformité au contrat, ne sont pas contrôlés.

La mission recommande que **le concept d'attestation de sécurité électrique soit étendu à la conformité au contrat et vérifié périodiquement** :

- en étant accompagnée par une attestation de conformité au contrat – aux conditions d'éligibilité aux tarifs ;
- en étant reprise tous les cinq ans et à chaque mutation de façon obligatoire pour la sécurité et la conformité au contrat.

Cette attestation serait payée par le producteur.



Ces avancées en matière de certification de sécurité et de conformité des installations et du comptage nécessitent une disposition législative.

3.4. Recommandation n°4 : Étudier avec le concours de l'ADEME l'encouragement à la participation et au regroupement des particuliers

Le nombre d'installations, leur éparpillement physique, la pluralité des modalités contractuelles sont intrinsèquement des difficultés pour la conformité et la lutte contre la fraude.

Si les dispositifs actuels d'obligation d'achat n'ont pas été conçus à l'origine comme s'appliquant à un grand nombre d'installations, il convient sans doute de permettre de constituer des groupements de producteurs comme cela se pratique en Allemagne.

Ces regroupements permettraient de professionnaliser ce marché et de le rendre plus visible, bénéficiant d'une offre mieux structurée, de raccords mieux maîtrisés, et faisant l'objet de contrôles et d'un entretien organisé et facilité.

3.5. Recommandation n° 5 : Prendre deux mesures visibles visant à réconcilier les ambitions en matière d'énergies renouvelables et de lutte contre la non-conformité et la fraude

Deux « non-conformités » apparaissent à la grande majorité des interlocuteurs de la mission comme fréquentes et particulièrement préjudiciables tant en terme financier que d'image :

- [REDACTED]
 - [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
 - [REDACTED]

Ces deux mesures ont l'avantage d'être à la fois des mesures de lutte contre la fraude et de soutien aux énergies renouvelables.

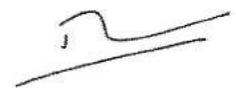
- * -

La mission recommande enfin que la gouvernance, l'organisation et les moyens de lutte contre la fraude soient définis tous ensemble non seulement pour l'obligation d'achat mais pour tous les dispositifs relatifs au soutien de l'électricité d'énergie renouvelable.

Les recommandations 1 à 4 ci-dessus énoncées, trouveront leur utilité dans l'ensemble des dispositifs d'aide à l'achat d'électricité.



Jean-Pierre DARDAYROL,
Ingénieur général des mines



Françoise TRASSOUDAIN,
Ingénieur général des mines



Etienne LEFEBVRE,
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Le ministre

Paris, le

13 SEP. 2013

Monsieur le Vice-Président,

La volonté de mettre en œuvre une transition énergétique seule à même d'apporter des réponses durables à la crise climatique, au renchérissement des ressources pétrolières et au besoin d'un mix électrique sûr et équilibré constitue l'un des engagements majeurs du Président de la République. Cette transition doit passer par la réduction de la part du nucléaire dans la production électrique de 75% à 50% d'ici 2025, par le développement des énergies renouvelables et un effort massif sur l'efficacité énergétique.

Dans cette optique, les énergies renouvelables électriques bénéficient d'un soutien public visant à favoriser leur développement. Notamment, le code de l'énergie prévoit une obligation d'achat de l'électricité produite à un tarif dont le niveau vise à assurer une rentabilité des capitaux pour le producteur. Ce soutien public est financé par la contribution au service public de l'électricité, acquittée par le consommateur final d'électricité. Pour l'année 2013, la Commission de Régulation de l'Énergie a estimé à trois milliards d'euros les charges prévisionnelles liées aux énergies renouvelables.

Dans un souci de bonne gestion des charges publiques et dans l'optique d'assurer un développement soutenable des énergies renouvelables, la question du contrôle des installations sous obligation d'achat est essentielle.

Actuellement, faute d'un cadre approprié, ces installations ne font pas l'objet d'un contrôle suffisant, alors que des risques de fraudes ont été signalés par la Commission de Régulation de l'Énergie et l'acheteur obligé. Étant donné le rythme de développement très rapide de ces installations, ce phénomène a potentiellement un impact non négligeable sur les charges de service public comme sur l'image des filières renouvelables.

Nous vous demandons de réaliser une étude sur le contrôle des installations sous obligation d'achat, en vue de la mise en place d'une procédure de contrôle efficace et rigoureuse de ces installations.

Monsieur Luc ROUSSEAU
Vice Président du Conseil Général de l'Économie, de l'Industrie,
de l'Énergie et des Technologies
120, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Hôtel de Roguesau - 240, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél. 33 (0)1 40 61 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Votre étude abordera les enjeux du contrôle des installations sous obligation d'achat en évaluant notamment le risque de fraude actuel et les gains potentiels en termes de CSPE. Elle visera à déterminer le niveau raisonnable de ressources qu'il convient d'y consacrer, en intégrant les contraintes budgétaires tant en crédits qu'en emplois, au niveau de l'administration centrale et déconcentrée.

Votre étude aboutira sur des propositions de mise en œuvre d'une procédure de contrôle et identifiera les évolutions nécessaires à apporter au cadre contractuel, réglementaire et législatif existant. Votre étude identifiera la nature des contrôles à effectuer et proposera une procédure de mise en œuvre opérationnelle pour ces contrôles. Elle s'attachera à formuler des recommandations sur la nature des sanctions applicables et sur leur éventuelle modulation en fonction de la qualité du producteur. La question du financement des coûts associés à ces contrôles devra également être abordée. Votre étude portera non seulement sur les contrats futurs mais apportera également des préconisations sur les contrats existants.

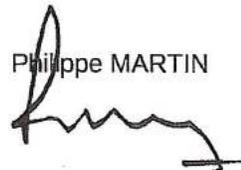
Pour mener votre travail, vous pourrez vous appuyer sur les réflexions déjà engagées au sein du groupe de travail réunissant la Direction générale de l'énergie et du climat, la Commission de régulation de l'énergie, et EDF, principal acheteur obligé sur le territoire.

L'enjeu est d'assurer un contrôle plus poussé de ces installations bénéficiant de l'obligation d'achat et de permettre ainsi un développement soutenable des énergies renouvelables, dans le cadre de la transition énergétique appelée de ses vœux par le Président de la République.

Une première note d'étape sera produite d'ici le 31 novembre 2013, votre rapport final est attendu le 28 février 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Philippe MARTIN





E70-2013

MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Le ministre

Paris, le

13 SEP. 2013

→ Bruner
4

Monsieur le Vice-Président,

La volonté de mettre en œuvre une transition énergétique seule à même d'apporter des réponses durables à la crise climatique, au renchérissement des ressources pétrolières et au besoin d'un mix électrique sûr et équilibré constitue l'un des engagements majeurs du Président de la République. Cette transition doit passer par la réduction de la part du nucléaire dans la production électrique de 75% à 50% d'ici 2025, par le développement des énergies renouvelables et un effort massif sur l'efficacité énergétique.

Dans cette optique, les énergies renouvelables électriques bénéficient d'un soutien public visant à favoriser leur développement. Notamment, le code de l'énergie prévoit une obligation d'achat de l'électricité produite à un tarif dont le niveau vise à assurer une rentabilité des capitaux pour le producteur. Ce soutien public est financé par la contribution au service public de l'électricité, acquittée par le consommateur final d'électricité. Pour l'année 2013, la Commission de Régulation de l'Énergie a estimé à trois milliards d'euros les charges prévisionnelles liées aux énergies renouvelables.

Dans un souci de bonne gestion des charges publiques et dans l'optique d'assurer un développement soutenable des énergies renouvelables, la question du contrôle des installations sous obligation d'achat est essentielle.

Actuellement, faute d'un cadre approprié, ces installations ne font pas l'objet d'un contrôle suffisant, alors que des risques de fraudes ont été signalés par la Commission de Régulation de l'Énergie et l'acheteur obligé. Étant donné le rythme de développement très rapide de ces installations, ce phénomène a potentiellement un impact non négligeable sur les charges de service public comme sur l'image des filières renouvelables.

Nous vous demandons de réaliser une étude sur le contrôle des installations sous obligation d'achat, en vue de la mise en place d'une procédure de contrôle efficace et rigoureuse de ces installations.

Monsieur Patrice PARISE
Vice-Président du Conseil Général de l'Environnement
et du Développement durable par intérim
Tour Pascal B
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Votre étude abordera les enjeux du contrôle des installations sous obligation d'achat en évaluant notamment le risque de fraude actuel et les gains potentiels en termes de CSPE. Elle visera à déterminer le niveau raisonnable de ressources qu'il convient d'y consacrer, en intégrant les contraintes budgétaires tant en crédits qu'en emplois, au niveau de l'administration centrale et déconcentrée.

Votre étude aboutira sur des propositions de mise en œuvre d'une procédure de contrôle et identifiera les évolutions nécessaires à apporter au cadre contractuel, réglementaire et législatif existant. Votre étude identifiera la nature des contrôles à effectuer et proposera une procédure de mise en œuvre opérationnelle pour ces contrôles. Elle s'attachera à formuler des recommandations sur la nature des sanctions applicables et sur leur éventuelle modulation en fonction de la qualité du producteur. La question du financement des coûts associés à ces contrôles devra également être abordée. Votre étude portera non seulement sur les contrats futurs mais apportera également des préconisations sur les contrats existants.

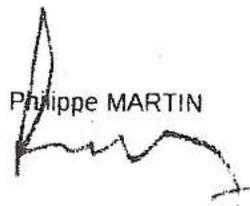
Pour mener votre travail, vous pourrez vous appuyer sur les réflexions déjà engagées au sein du groupe de travail réunissant la Direction générale de l'énergie et du climat, la Commission de régulation de l'énergie, et EDF, principal acheteur obligé sur le territoire.

L'enjeu est d'assurer un contrôle plus poussé de ces installations bénéficiant de l'obligation d'achat et de permettre ainsi un développement soutenable des énergies renouvelables, dans le cadre de la transition énergétique appelée de ses vœux par le Président de la République.

Une première note d'étape sera produite d'ici le 31 novembre 2013, votre rapport final est attendu le 28 février 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Philippe MARTIN



2. Liste des personnes rencontrées

Cour des comptes

[REDACTED]

Commission de régulation de l'énergie

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie

- cabinet du Ministre :

[REDACTED]

- Direction générale de l'énergie et du climat :

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

- Direction des affaires juridiques

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Ministères économiques et financiers

- Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes

[REDACTED]
[REDACTED]

- Direction des affaires juridiques

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- Délégation nationale de lutte contre la fraude

[REDACTED]
[REDACTED]

- Direction générale de la compétitivité, de l'innovation et des services, bureau de la métrologie

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt

[REDACTED]
[REDACTED]

Direction régionale DREAL Languedoc Roussillon

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

DREAL Pays de Loire

[REDACTED]
[REDACTED]

DREAL Aquitaine

[REDACTED]

DREAL Rhône-Alpes

[REDACTED]

Office franco-allemand des énergies renouvelables

[REDACTED]

ADEME

[REDACTED]
[REDACTED]

Laboratoire national de métrologie et d'essai

[REDACTED]

Électricité de France

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Électricité réseau distribution France

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

RTE

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

ANROC, Association nationale des régies de service public

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

CONSUEL

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Syndicats professionnels représentants des filières

Qualit'EnR

[REDACTED]

Enerplan

[REDACTED]
[REDACTED]

Syndicat des énergies renouvelables

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Solaire direct

[REDACTED]

Electricité autonome de France

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Consommateurs

Institut national de la consommation

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

UFC-Que choisir

[REDACTED]

