

Paris, le 10 septembre 2015

Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie sur le cahier des charges de l'appel d'offres bois énergie et méthanisation

1. Contexte

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a décidé de recourir à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article L.311-10 du code de l'énergie pour soutenir la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de biomasse. En application de l'article 1 du décret n°2002-1434 du 4 décembre 2002 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité, la ministre a défini les conditions générales de cet appel d'offres et en a saisi le 7 juillet 2015 la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à qui il appartient de rédiger un projet de cahier des charges en application de l'article 2 du décret susvisé. La ministre pourra apporter des modifications et arrêtera le cahier des charges définitif.

Cet appel d'offres porte sur des installations situées en France métropolitaine continentale et comprend deux lots :

- un lot bois énergie pour des installations d'une puissance comprise entre 0,3 et 25 MWe ou pour des augmentations de puissance d'installations existantes de 0,3 à 25 MWe, pour une puissance totale recherchée de 50 MWe ;
- un lot méthanisation pour des installations d'une puissance comprise entre 0,3 et 5 MWe ou pour des augmentations de puissance d'installations existantes de 0,3 à 5 MWe, pour une puissance totale recherchée de 5 MWe.

Afin d'établir son projet de cahier des charges, la CRE souhaite consulter les acteurs du marché, notamment sur les éléments suivants :

- rémunération des lauréats ;
- notation des candidats ;
- conditions relatives à l'approvisionnement pour chacun des deux lots ;
- garantie financière ;
- résiliation du contrat par le producteur ;
- procédure à suivre pour modifier un projet.

La CRE invite les parties intéressées à adresser leurs observations, en répondant aux questions ci-dessous, au plus tard le vendredi 2 octobre 2015 à 20h00 par courrier électronique à l'adresse suivante : ddm.cp1@cre.fr.

Merci de bien vouloir indiquer dans votre réponse si vous souhaitez que celle-ci soit considérée comme confidentielle ou anonyme. A défaut, votre contribution sera considérée comme non confidentielle et non anonyme. Les contributions non confidentielles seront publiées par la CRE, sous réserve des secrets protégés par la loi.

2. Rémunération des lauréats

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit un nouveau mécanisme de soutien aux énergies renouvelables, qui prévoit désormais une valorisation de la production d'électricité sur les marchés de l'électricité à laquelle s'ajoute un complément de rémunération (CR).

Dans le cadre de l'appel d'offres envisagé, le CR, qui sera perçu par les lauréats pendant les 20 premières années à partir de la mise en service industrielle de leur installation, sera défini comme suit :

$CR = E(Te + P - M_0)$, où :

- E représente l'électricité produite pendant l'année donnant droit au complément de rémunération ;
- Te représente le prix de référence sur lequel le lauréat s'est engagé dans son offre (en €/MWh) ;
- P représente une prime si celle-ci est applicable (en €/MWh) ;
- et M_0 représente le prix de référence du marché (en €/MWh).

Si M_0 est supérieur à Te, c'est au producteur de payer son co-contractant.

2.1. Définition de M_0 et des prix négatifs

La CRE propose de définir M_0 comme la moyenne annuelle des prix horaires sur le marché *spot* de l'électricité sur l'année civile pendant laquelle l'électricité a été produite. Le versement de CR aura lieu au pas mensuel. Les heures pendant lesquelles le prix est négatif ne donnent lieu à aucun versement du complément de rémunération.

Q1 : Les modalités ci-dessus vous semblent-elles adaptées aux installations visées par l'appel d'offres ?

2.2. Prime

Pour le lot méthanisation, les conditions générales prévoient une adaptation de la formule du complément de rémunération pour prendre en compte une prime aux effluents d'élevage effectivement utilisés en intrants de l'installation.

$CR = E(Te + P_{\text{effluent}} - M_0)$

Les effluents d'élevage ayant un faible pouvoir méthanogène par rapport aux autres intrants, en augmenter la proportion diminue le productible et les revenus de l'installation. Pour en tenir compte, la CRE propose de retenir une prime (P_{effluent}) fonction de la proportion des effluents (notée *Eff*) parmi les intrants :

- Si $Eff > 60\%$: $P_{\text{effluent}} = 40\text{€/MWh}$
- Si $Eff \leq 60\%$: $P_{\text{effluent}} = Eff / (0,6) * 40$

Q2 : La définition d'une telle prime vous semble-t-elle pertinente ?

Pour le lot bois-énergie, les conditions générales proposent de retenir uniquement les installations présentant une efficacité énergétique (*V*) supérieure ou égale à 75 %, et d'attribuer par ailleurs une prime à l'efficacité énergétique pour les installations qui dépasseraient ce seuil.

Etant donné que ce seuil représente un objectif très élevé, la CRE propose :

- que l'énergie issue de l'installation d'un équipement de récupération de la chaleur fatale notamment issue des fumées (de type ORC¹) et valorisée soit comptabilisée pour vérifier que l'installation atteint bien l'objectif fixé en termes d'efficacité énergétique ;
- que l'électricité issue d'un tel équipement et valorisée bénéficie également du complément de rémunération ;
- de ne pas introduire de prime pour les installations qui présenteraient une efficacité énergétique supérieure à 75% ; en effet la commercialisation ou l'utilisation de la chaleur fatale produite par une installation de cogénération bois énergie pour couvrir des besoins du producteur présentent un intérêt économique indépendamment de tout dispositif de soutien.

Compte tenu de l'importance de ce critère pour la sélection des candidats, la CRE propose en outre qu'un système de déclaration annuelle permette de vérifier l'atteinte de cet objectif d'efficacité énergétique, et qu'il soit assorti d'une modulation à la baisse du complément de rémunération. La CRE envisage ici un mécanisme de modulation du complément de rémunération qui prenne en compte la réalité industrielle des installations et notamment la difficulté à garantir un débouché chaleur sur toute la durée de vie du contrat. A ce titre, il apparaît que le respect de l'engagement de 75% soit plus facilement maîtrisable dans les premières années suivant la mise en service de l'installation.

En outre, la CRE envisage de définir une baisse modérée du complément de rémunération si l'efficacité énergétique reste supérieure à 50%.

Q3 : Quels sont vos commentaires sur les dispositions relatives à l'efficacité énergétique ?

En particulier, quelles modalités vous semblent pertinentes en termes de modulation du complément de rémunération pour concilier l'impératif de respect du cahier des charges et la réalité industrielle des installations ? Pensez-vous qu'il faille prendre en compte la durée qui sépare l'année sur laquelle l'objectif de 75% ne serait pas atteint et l'année de prise d'effet du contrat ?

3. Notation des candidats

Les conditions générales prévoient que la notation des dossiers soit faite de la manière suivante :

- Le Préfet de région rend un avis favorable ou défavorable s'agissant de ces projets sur la base du plan d'approvisionnement, et, pour le lot méthanisation, sur la base du mode de valorisation : il propose ainsi un avis favorable ou défavorable et la CRE le prend en compte pour définir la note N_1 , égale à 0 ou 1 ;
- La CRE détermine une note N_2 liée au prix de référence T_e proposé par le candidat ;
- La CRE attribue le cas échéant un bonus (B) en fonction de l'avancement du projet s'agissant des démarches pour obtenir les autorisations d'exploiter au titre de la réglementation ICPE ;
- La CRE en déduit une note globale N égale à $N_1*(N_2+B)$ à partir de laquelle elle établit le classement.

Les différentes composantes de cette notation sont précisées ci-dessous.

3.1. Définition de N_1

L'avis du Préfet a pour objet :

- de s'assurer de la conformité du plan d'approvisionnement proposé avec les prescriptions du cahier des charges, sur la base d'une annexe détaillant l'ensemble des intrants, et, par source d'approvisionnement, les usages concurrents actuels ou prévisibles ;
- de prévenir tout conflit d'usage avec les projets et activités de sa région ou des régions avoisinantes.

¹Cycle organique de Rankine

Le Préfet pourra indiquer par ailleurs à la CRE, pour chaque projet évalué, la liste des autres projets susceptibles d'occasionner des conflits d'usages en cas de développement conjoint avec le projet évalué. Sur ces fondements, la CRE évaluera la compatibilité des projets en excluant les projets incompatibles avec les projets les moins chers.

Q4 : Dans le cadre d'un appel d'offres à l'échelle nationale, cette notation, prenant en compte l'avis du Préfet, vous semble-t-elle de nature à prévenir efficacement les conflits d'usage, tout en retenant en priorité les projets les moins chers ? Vous semble-t-elle en outre de nature à sécuriser le plan d'approvisionnement, le prix des intrants et *in fine* le plan d'affaires des installations ?

Les conditions générales prévoient par ailleurs que, pour le lot méthanisation, le Préfet rende un avis sur le mode de valorisation du biogaz retenu, indiquant, le cas échéant, sa préférence pour le développement d'une injection directe de biométhane dans le réseau de gaz.

Q5 : Des critères précis encadrant l'avis du Préfet sur le mode de valorisation du biogaz doivent-ils être inclus dans le cahier des charges ? Le cas échéant, quels doivent être ces critères ? (des critères quantitatifs comme le coût du raccordement ou la disponibilité du réseau vous semblent-ils pertinents ?)

3.2. Définition de N_2

La note N_2 sélectionne les projets économiquement les plus efficaces. La CRE propose de la calculer de la manière suivante :

- Si $Te > T_{plafond}$: $N_2 = 0$;
- Si $Te \leq T_{plafond}$: $N_2 = 20 - 20 * (Te - Te_{min}) / (T_{plafond} - Te_{min})$

où :

- Te est le prix de référence du projet évalué ;
- $T_{plafond}$ est fixé à 185 €/MWh pour le lot bois énergie et à 140 €/MWh pour le lot méthanisation ;
- Te_{min} est le prix de référence du projet le moins cher et satisfaisant les conditions relatives à l'approvisionnement (précisées au paragraphe 3.1).

Q6 : Les valeurs proposées pour $T_{plafond}$ vous semblent-elles adaptées ?

3.3. Définition de B

Les conditions générales prévoient deux types de bonus, l'un en fonction de l'avancement du projet pour l'obtention de l'autorisation ICPE exigée, l'autre en fonction de l'anticipation des futures réglementations relatives aux émissions dans l'air.

Bonus relatif à l'avancement du projet pour l'obtention de l'autorisation ICPE exigée

Le bonus traduit l'objectif de voir les installations retenues à l'issue de cet appel d'offres mises en service dans les meilleurs délais. Ainsi, les projets – dans un lot comme dans l'autre – présentant déjà un bon degré d'avancement dans l'obtention de l'autorisation ICPE adéquate se verraient attribuer un bonus différent dans les situations suivantes :

- si le projet dispose de l'autorisation ICPE adaptée ;
- si le candidat fournit le récépissé de la demande d'autorisation ICPE (ainsi qu'une copie de la demande).

Retenir un tel bonus revient à marquer une préférence pour un projet susceptible d'être mis en service plus rapidement – sachant que tous les lauréats sont dans l'obligation de mettre leur installation en service dans

un délai de 3 ans après leur désignation – par rapport à un projet ne disposant pas encore d'une autorisation mais qui aura fait un effort plus significatif en termes de prix.

La CRE envisage de définir un écart maximal de prix au-delà duquel elle retiendrait le projet le moins cher, en dépit de l'avancement de son concurrent dans les démarches relatives à l'obtention de l'autorisation ICPE. Etant donné le mode de notation du prix envisagé (note N_2), le bonus dépendrait dans ce cas de l'écart entre le prix de référence du meilleur projet ($T_{e_{min}}$) et le prix plafond.

Q7 : Adhérez-vous à l'idée selon laquelle ce bonus doit être mesuré, et ne pas conduire à surclasser un projet en bénéficiant par rapport à un projet nettement plus performant sur le plan économique ? Quel serait selon vous l'écart de prix maximal au-delà duquel il conviendrait de retenir le projet le moins cher et non le projet le plus avancé ?

Bonus relatif à l'anticipation des futures réglementations en matière d'émissions dans l'air

Les conditions générales prévoient également un bonus relatif aux émissions de poussières et d'oxydes d'azote (NOx) pour les installations du lot bois énergie qui s'engageraient sur des niveaux d'émissions plus bas que les normes actuelles afin d'anticiper les évolutions réglementaires.

La CRE propose de ne pas retenir ce bonus eu égard à la difficulté de contrôler l'adéquation entre l'engagement du candidat et les investissements mis en œuvre pour y parvenir. Ceci pourrait fausser la sélection des offres. Si le fait d'anticiper l'évolution future des normes peut représenter une valeur économique en évitant de devoir procéder à un nouvel investissement dans les années à venir, la CRE estime qu'il appartient au porteur de projet de choisir sa stratégie en la matière.

Q8 : Partagez-vous le constat de la CRE que l'attribution d'un tel bonus lors de l'instruction est délicat à mettre en œuvre étant donné que le contrôle des émissions effectives ne pourra nécessairement avoir lieu qu'après la mise en œuvre de l'installation ?

4. Approvisionnement

Les conditions générales définissent avec précision les types d'intrants autorisés ou exclus. C'est notamment sur la base de l'avis du Préfet sur l'adéquation du plan proposé et des conditions relatives aux approvisionnements que la CRE donnera la note N_1 .

Pour le lot méthanisation, les conditions générales précisent que le cahier des charges peut fixer une limite à l'utilisation d'intrants provenant de cultures énergétiques². La CRE n'est pas compétente pour définir une telle limite et envisage de proposer à la Ministre de retenir celle du projet d'arrêté définissant un tarif d'achat pour les installations de méthanisation de moins de 500 kW.

Q9 : Avez-vous des commentaires sur les prescriptions retenues concernant le plan d'approvisionnement ?

En particulier, que pensez-vous de la limitation du recours à des cultures énergétiques à 15% des intrants en tonnage ?

Contrairement à ce qui avait été prévu dans le dernier appel d'offres bois énergie, les conditions générales ne prévoient plus de rayon d'approvisionnement maximal autorisé et permettent le recours à des combustibles parcourant plusieurs centaines de kilomètres avant d'être valorisés. La CRE envisage d'introduire des modalités permettant d'encadrer le recours à de telles ressources (rayon d'approvisionnement, limitation de la part maximale des intrants excédant celui-ci...).

² Cultures cultivées dans l'optique d'une valorisation énergétique.

Q10 : Que pensez-vous de l'introduction de dispositions visant à encadrer le recours à des approvisionnements distants de l'installation ? Des événements exceptionnels devraient-ils conduire à assouplir ce critère sur dérogation et provisoirement ?

Pour les deux lots, les approvisionnements effectifs d'une année feront l'objet d'un rapport annuel transmis au préfet avant le 15 février de l'année suivante. La CRE propose que le critère du rayon maximal soit vérifié à cette occasion. Plus largement, ce rapport doit être l'occasion d'une vérification de la conformité des approvisionnements effectifs avec le plan d'approvisionnement remis dans l'offre ou avec le plan modifié (les modifications importantes – affectant plus de 15% de l'apport énergétique de référence de l'installation – devant être approuvées par le Préfet).

La CRE propose en outre de suspendre le paiement du complément de rémunération en cas de non-remise conforme du bilan des approvisionnements de l'année passée dans le délai imparti au Préfet.

5. Garantie financière

Les conditions générales prévoient une garantie financière d'exécution et des mainlevées partielles successives afin d'assurer la réalisation effective des projets et le développement de ces filières au rythme planifié par les pouvoirs publics. La CRE propose le fonctionnement suivant pour cette garantie financière d'exécution.

5.1. Constitution

Après avoir été déclaré lauréat, le porteur de projet dispose d'un délai d'un mois pour déposer l'ensemble de la garantie financière sur un compte dédié. A défaut, le porteur de projet perd son statut de lauréat.

5.2. Montant

Le montant de la garantie est de cinquante-mille euros (50 000 €) par projet si la puissance de l'installation est inférieure à un (1) mégawatt, et de cinquante-mille euros (50 000 €) multipliés par la puissance de l'installation exprimée en mégawatt (MW) au-delà.

5.3. Fonctionnement

La CRE propose que ce montant soit progressivement libéré, à mesure du franchissement de certains jalons (commandes représentant plus de 20% de l'investissement prévisionnel passées avant 10 mois : ce jalon peut libérer 20% de la garantie ; commandes représentant plus de 60% de l'investissement prévisionnel passées avant 15 mois : ce jalon conduit au maximum à ce que 50% de la garantie initiale soient levés).

La mise en service dans le délai prévu – 3 ans après la désignation du lauréat – et conforme au cahier des charges, à la réglementation et à l'offre faite – ce qui devra être vérifié par un organisme agréé sur certains critères précisément définis dans le cahier des charges – libérera l'ensemble de la garantie restante.

Si la mise en service conforme n'est pas intervenue dans les 3 ans, le porteur de projet perd la moitié de la garantie financière encore mobilisée. Si la mise en service n'est pas intervenue dans les 4 ans, la moitié restante est également perdue.

Q11 : Quels sont vos commentaires par rapport à cette garantie d'exécution ? Ce mécanisme pour assurer la réalisation des projets lauréats vous semble-t-il pertinent s'il s'accompagne d'un allègement des pièces exigées par le cahier des charges pour déposer une offre ?

Par ailleurs, la CRE propose que tout retard au-delà de trois ans réduise d'autant de jours la durée du contrat de complément de rémunération.

6. Résiliation du contrat à l'initiative du producteur

Le producteur peut résilier son contrat de complément de rémunération avant sa date d'échéance sur simple demande. La CRE propose que, le cas échéant, il s'acquitte d'une indemnité reflétant, après actualisation, la rémunération qu'il a perçue depuis la date de prise d'effet du contrat. Cette disposition permet d'éviter les possibilités d'arbitrage entre une rémunération essentiellement définie par T_e et une rémunération entièrement déterminée par le marché.

La résiliation anticipée à la demande du producteur ne donne pas lieu au versement de l'indemnité dans les cas suivants :

- en cas d'arrêt définitif de l'activité ;
- en cas de démantèlement de l'installation de production.

Le producteur s'engage à fournir à son co-contractant les justificatifs correspondants.

L'indemnité est calculée comme suit :

$$I = \text{Min}\{0 ; \sum_{A=1}^N CR_A \times 1,02^{(N-A)}\}, \text{ avec :}$$

- N est le nombre entier d'années, complètes ou partielles, comprises entre la date de prise d'effet du contrat et la date de résiliation ;
- CR_A est le complément de rémunération annuel de l'année A .

Q12 : Ce dispositif vous semble-t-il pertinent ?

7. Procédure à suivre pour modifier un projet

Les dispositions s'agissant des évolutions du plan d'approvisionnement sont précisées dans les conditions générales (*cf.* paragraphe 4), en revanche, la procédure à suivre pour modifier toute autre partie du projet par rapport à l'offre déposée n'est pas prévue. Ces modifications peuvent affecter la capacité technique et financière du projet et doivent à ce titre faire l'objet d'une procédure adaptée.

Q13 : Quelle procédure vous semble-t-elle pertinente pour encadrer la modification d'un projet ?

8. Autres

Q14 : Avez-vous d'autres remarques sur la rédaction du cahier des charges ?