



DÉLIBÉRATION N° 2018-225

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 novembre 2018 portant avis sur le projet de cahier des charges modifié pour la troisième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de biomasse

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Jean-Laurent LASTELLE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPÉTENCE DE LA CRE

En application des dispositions de l'article R. 311-16-1 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par courrier du 27 septembre 2018 reçu le 1^{er} octobre 2018 par le ministre de la transition écologique et solidaire, d'un projet de cahier des charges modifié pour la troisième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de biomasse.

Il s'inscrit dans le cadre de la procédure d'appel d'offres prévue par les dispositions des articles R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, issues du décret n° 2016-170 du 18 février 2016 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité.

Le présent cahier des charges vient modifier de manière substantielle celui publié en 2016¹ et appliqué pour les deux premières périodes de candidatures.

2. PRINCIPALES PRESCRIPTIONS DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES

2.1 Objet de l'appel d'offres

2.1.1 Installations éligibles, volumes et familles de candidature

Si l'objet du projet de cahier des charges n'a pas été modifié, les critères d'éligibilité ont été renforcés.

Objet de l'appel d'offres

La troisième période de candidature porte sur un volume de 60 mégawatts électriques (MWe) réparti en deux familles d'installations distinctes :

- Famille Bois énergie : projets de production d'électricité utilisant l'énergie produite par une même unité de combustion, de puissance électrique comprise entre 0,3 et 25 MWe, pour une capacité de 50 MWe, dont 10 MWe sont réservés aux projets de moins de 3 MWe ;

¹ Avis n° 2016/S 032-051245 publié au JOUE le 16 février 2016

- Famille Méthanisation : projets de production d'électricité utilisant le biogaz produit par une même unité de méthanisation, de puissance électrique comprise entre 0,5 et 5 MWe, pour une capacité de 10 MWe.

Les installations doivent être situées en métropole continentale.

Renforcement des critères d'éligibilité

Les principales modifications incluses dans ce projet de cahier des charges rectificatif portent sur le renforcement des critères d'éligibilité des installations en vue de la dernière période de candidature.

Une dérogation incluse dans la condition d'admissibilité n°11 des deux familles de candidature a été supprimée. Cette prescription permettait aux projets consistant en une augmentation de puissance d'être admissibles alors même que l'unité de combustion ou de méthanisation existante avait déjà fait l'objet d'un contrat d'achat ou de complément de rémunération.

Par ailleurs, la condition d'admissibilité n°9 de la famille Bois énergie indique désormais que les unités de combustion des installations candidates dans la famille Bois énergie ne doivent pas avoir bénéficié pour leur réalisation d'une aide de l'ADEME pour la production de chaleur au cours des cinq dernières années.

Cette nouvelle prescription vient compléter les engagements des candidats à :

- ne pas bénéficier d'aides de l'ADEME pour le financement de leurs projets à compter de la date de leur éventuelle désignation en tant que lauréat du présent appel d'offres ;
- à rembourser, le cas échéant, les aides attribuées par l'ADEME.

Ces modifications sont analysées au paragraphe 3.1.1.

2.2 Procédure d'instruction

2.2.1 Méthodologie d'instruction

Dès la réception des offres, la CRE doit transmettre aux préfets les dossiers des projets situés dans leurs régions afin qu'ils évaluent, dans un délai de trois mois, les plans d'approvisionnement et les éventuels risques de conflits d'usage.

En parallèle, la CRE examine la conformité des offres aux autres conditions d'admissibilité du cahier des charges, qui prévoit notamment l'élimination des offres (i) incomplètes, (ii) qui ne respectent pas la définition de la famille dans laquelle elles sont présentées, ou (iii) pour lesquelles le tarif demandé excède les tarifs maximums, ou est inférieur au tarif minimum, définis dans le tableau ci-dessous :

3ème période	Famille Bois énergie	Famille Méthanisation
Tarif maximum	155 €/MWh	190 €/MWh
Tarif minimum	50 €/MWh	

Les tarifs maximums proposés dans le projet de cahier des charges ont été revus à la baisse dans les deux familles de candidature par rapport à ceux qui figuraient dans le précédent cahier des charges, à savoir 180 et 200 €/MWh.

De plus, les installations de la famille Bois énergie doivent respecter une efficacité énergétique supérieure ou égale à 75 %.

Les installations de la famille Méthanisation situées sur une commune desservie par un réseau public de gaz naturel doivent faire l'objet d'une étude de préfaisabilité d'une valorisation énergétique en injection réalisée par le gestionnaire de réseau de distribution du gaz (GRD). Si ce dernier atteste que le projet est réalisable, alors le projet n'est pas éligible au présent appel d'offres.

2.2.2 Calendrier de la troisième période de candidature

Le projet de cahier des charges prévoit un nouveau calendrier pour la troisième et dernière période de candidature, dont la date limite de dépôt des offres était initialement prévue au 31 août 2018 :

- 25 janvier 2019 : date limite pour poser une question relative à l'appel d'offres ;
- 11 février 2019 : ouverture de la plateforme de dépôt des offres ;
- 11 mars 2019 : date limite de dépôt des offres.

Le cahier des charges prévoit que la CRE transmette au ministre chargé de l'énergie les résultats de son instruction avant le 11 juillet 2019.

2.3 Prescriptions applicables aux lauréats de l'appel d'offres

Les lauréats de l'appel d'offres bénéficieront d'un contrat de complément de rémunération (CR) dont le niveau est fonction du tarif de référence proposé dans leurs offres. Le contrat portera sur une durée de vingt ans.

Une prime de 5 €/MWh s'ajoutera pour les lauréats ayant pris dans leurs offres l'engagement d'un investissement participatif, une pénalité équivalente s'appliquant si un lauréat ne respecte pas les critères définissant ce régime alors qu'il s'y était engagé.

Une pénalité de 10 €/MWh s'appliquera sur la rémunération des lauréats ne respectant pas les engagements qu'ils auraient pris dans leurs offres s'agissant de la valorisation de la chaleur fatale issue des fumées ou du respect de certains niveaux d'émissions atmosphériques. Ces engagements permettent aux candidats de bénéficier d'une majoration sur leur notation.

Les lauréats de la famille Méthanisation pourront bénéficier d'une prime allant jusqu'à 60 €/MWh pour l'utilisation d'effluents d'élevages dans leurs plans d'approvisionnements.

L'entrée en vigueur du contrat est subordonnée à la transmission au cocontractant d'une attestation de conformité de l'installation établie par un organisme agréé. Les lauréats disposent d'un délai de trois ans pour mettre en service leur installation, délai au-delà duquel ils s'exposent à des pénalités.

Dans le mois qui suivra leur désignation, les lauréats devront constituer une garantie financière d'exécution, dont le montant est fonction de la puissance du projet objet de leur offre.

3. OBSERVATIONS DE LA CRE

3.1 Sur l'objet, le volume et le calendrier de l'appel d'offres

3.1.1 S'agissant des modifications des critères d'éligibilité

La modification envisagée des modalités d'éligibilité vise à se prémunir d'un possible effet d'aubaine résultant i) de la mise en concurrence de projets s'appuyant sur une unité de combustion existante et de projets n'en disposant pas ou ii) de l'octroi d'un soutien à des installations en bénéficiant déjà.

Si la CRE partage l'objectif poursuivi, elle considère que la modification envisagée va au-delà en empêchant la plupart des projets en augmentation de puissance d'être admissibles à l'appel d'offres alors qu'ils peuvent représenter une contribution effective au développement de la filière bois énergie en parallèle du développement d'installations totalement nouvelles.

Afin de permettre leur participation, dans des proportions qui doivent être déterminées par le gouvernement, tout en évitant les effets d'aubaine, la CRE recommande :

- que la famille Bois énergie soit divisée en deux sous-familles, l'une portant sur des installations totalement neuves – unité de combustion et machine électrogène neuves, l'autre sur des installations disposant déjà d'une unité de combustion ;
- que les tarifs maximums de ces deux sous-familles soient respectivement fixés à 155 et 130 €/MWh. Ainsi, les candidats disposant déjà d'une unité de combustion seront incités à déposer une offre au plus près de leurs coûts ;
- que s'agissant de la sous-famille portant sur des installations disposant déjà d'une unité de combustion, le soutien ne puisse être accordé que si la machine électrogène objet de l'offre est totalement neuve.

Dans la mesure où cette organisation en deux sous-familles et la définition d'un prix plafond doivent permettre d'éviter de possibles effets d'aubaine, la nouvelle prescription excluant les installations ayant bénéficié d'une aide de l'ADEME au cours des cinq dernières années serait superflue.

En outre, afin d'éviter que les exploitants soient incités à remplacer une machine électrogène en bon état de fonctionnement par une nouvelle machine électrogène largement en amont de sa fin de vie, la CRE recommande que l'énergie donnant droit au complément de rémunération au titre de cet appel d'offres soit calculée en prenant en compte l'énergie produite par la machine électrogène objet de l'appel d'offres à laquelle est appliquée le ratio entre :

- l'augmentation de puissance constatée entre le 31 août 2017 et l'année de facturation du complément de rémunération, et
- l'augmentation de puissance attendue entre ces deux dates, calculée comme la différence entre :
 - o la somme de la puissance de la machine électrogène objet de l'appel d'offres et des puissances des machines électrogènes existantes au 31 août 2017 qui n'ont pas atteint 15 ans à la date de facturation du complément de rémunération ;
 - o la somme des puissances électrogènes existantes au 31 août 2017².

Les définitions « d'Installation » et de « Projet » doivent être revues en conséquence dans le cahier des charges.

3.1.2 S'agissant de la puissance cumulée de la famille Méthanisation

Au cours des deux premières périodes de candidature, les puissances cumulées des installations déposées dans la famille Méthanisation (4,1 puis 1,3 MWe) n'ont pas permis d'atteindre la puissance recherchée (10 MWe).

Comme la CRE l'a déjà souligné dans plusieurs délibérations, le volume appelé de 10 MWe n'est pas en adéquation avec l'offre de la filière.

En effet, malgré l'abrogation en décembre 2016, du précédent tarif d'achat pour lequel les installations éligibles au présent appel d'offres étaient également éligibles, la préférence³ pour l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel n'encourage pas les producteurs à participer au présent appel d'offres.

La CRE recommande que la puissance recherchée dans cette famille soit revue à la baisse. La puissance ainsi dégagée pourrait être reportée sur les deux sous-familles Bois énergie.

3.1.3 S'agissant de l'explicitation des revenus capacitaires des installations

La CRE a déjà indiqué dans plusieurs délibérations que les revenus liés à la valorisation de la capacité des installations ne peuvent pas aisément être anticipés par les porteurs de projets.

Dès lors, la CRE recommande que la formule de rémunération soit modifiée de la manière suivante :

$$CR = E_{TOT} \times (T_0 + P_{Ef} + P_{Investissement-participatif} - P_{Air} - P_{Fumées} - M_0) - Nb_{capa} * Pref_{capa}$$

Où :

- E_{TOT} est la somme sur les heures à prix spot positif ou nul sur la bourse de l'électricité EPEX Spot SE pour la zone France, des volumes d'électricité affectés par le gestionnaire de réseau, le cas échéant via une formule de calcul de pertes ou une convention de décompte, au périmètre d'équilibre désigné par le Producteur pour la production de son installation.
- P_{Ef} , $P_{Investissement-participatif}$, P_{Air} et $P_{Fumées}$ sont les différentes primes et pénalités prévues par le cahier des charges.
- M_0 est le prix de marché de référence.
- Nb_{capa} est le nombre de garanties de capacité auxquelles peut prétendre l'installation en application de la méthode de certification prévue par les règles du mécanisme de capacité⁴. Pour la filière biomasse, la valeur de référence pour la détermination de ces garanties de capacités étant égale à 80 % de la puissance installée, la CRE propose de retenir cette valeur.
- $Pref_{capa}$ est le prix de référence de la capacité est la moyenne arithmétique des résultats observés lors des sessions d'enchères organisées au cours de l'année civile précédent l'Année de Livraison (AL) considérée.

À défaut, les lauréats bénéficieraient d'un effet d'aubaine en ce que les revenus capacitaires viendraient s'ajouter au complément de rémunération dont ils ont défini le niveau pour s'assurer une rentabilité qu'ils jugent satisfaisante.

² Ce ratio est égal à 1 dès que l'augmentation de puissance attendue est égale à 0.

³ Préférence matérialisée par la condition d'admissibilité n°5 pour la famille Méthanisation, détaillée au paragraphe 2.2.5 du projet cahier des charges.

⁴ Arrêté du 29 novembre 2016 définissant les règles du mécanisme de capacité, pris en application de l'article R. 335-2 du code de l'énergie.

Ces revenus, avec le prix de la capacité à 18 436 €/MW observé en 2018 pour l'année de livraison 2019, correspondent à un surcroît de rémunération de 2 €/MWh et de rentabilité de l'ordre d'un demi-point. Leur prise en compte dans la formule de rémunération permettrait d'éviter cet effet d'aubaine et de diminuer les charges de service public de l'ordre de 1 M€ par an au périmètre des 60 MW recherchés.

3.1.4 S'agissant de la modulation du complément de rémunération en fonction de l'efficacité énergétique

Dans sa délibération⁵ relative à la rédaction du cahier des charges initial du présent appel d'offres, la CRE avait recommandé d'introduire un coefficient de modulation du complément de rémunération en fonction de l'efficacité énergétique effective des installations.

L'objectif d'une modulation dégressive dans le temps était d'inciter les lauréats à respecter le seuil de 75 % tout en prenant en compte les aléas qui peuvent affecter le débouché chaleur sur la durée de vie du contrat et la difficulté à les maîtriser à un horizon de temps éloigné.

La CRE recommande à nouveau qu'une telle modulation soit introduite dans la formule de rémunération pour la troisième période de l'appel d'offres.

3.1.5 S'agissant de l'évaluation des conflits d'usage par les préfets de région

La CRE considère que l'appréciation par les services déconcentrés de l'État de risques de conflits d'usage ne doit pas reposer uniquement sur l'analyse des éléments transmis par le candidat mais sur l'ensemble des connaissances de la filière dont ils disposent : expertise des installations utilisant le même gisement, perspective d'évolution de la ressource...

La CRE recommande que le cahier des charges soit modifié en ce sens et, en particulier, que le canevas d'évaluation mis à disposition des préfets soit modifié en cohérence.

⁵ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 décembre 2015 relative à la rédaction d'un projet de cahier des charges pour un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de biomasse

AVIS DE LA CRE

La CRE a été saisie le 1^{er} octobre 2018 par le ministre de la transition écologique et solidaire d'un projet de cahier des charges modifié pour la troisième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de biomasse, visant à renforcer les critères d'éligibilité et à revoir à la baisse le tarif maximum de la famille Bois énergie afin de limiter les risques d'effets d'aubaine.

La CRE émet un avis défavorable au projet de cahier des charges rectificatif dont elle a été saisie, principalement pour les motifs suivants :

- le renforcement des critères d'éligibilité exclut des installations qui pourraient apporter une contribution effective au développement de la filière sans permettre d'éviter l'ensemble des possibles effets indésirables identifiés ;
- le volume appelé dans la famille Méthanisation est trop élevé par rapport à l'offre de la filière, ne permettant pas la sélection des offres par le prix.

Pour répondre à ces deux problématiques, la CRE demande fermement de :

- créer deux sous-familles pour les installations Bois énergie :
 1. l'une portant sur des installations totalement neuves (unité de combustion et machine électrogène neuves);
 2. l'autre portant sur des installations dont l'unité de combustion a déjà produit de l'énergie mais dont la machine électrogène doit être neuve ;
- pour cette seconde sous-famille :
 1. mettre en place des modalités de calcul du complément de rémunération au titre de cet appel d'offres visant à empêcher le démantèlement anticipé de machines électrogènes existantes ;
 2. abaisser le tarif maximum à 130 €/MWh ;
 3. supprimer la condition relative à l'absence de financement de la part de l'ADEME au cours des 5 dernières années ;
- revoir à la baisse la puissance appelée de la famille Méthanisation et redéployer le volume sur les sous-familles Bois énergie.

Par ailleurs, la CRE demande de :

- modifier la formule de rémunération, en déduisant un revenu de référence lié au mécanisme de capacité et en intégrant une modulation en fonction de l'efficacité énergétique ;
- préciser que l'évaluation des risques de conflits d'usage doit reposer sur l'ensemble des connaissances de la filière dont disposent les préfets de région.

La présente délibération sera transmise au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ainsi qu'au ministre de l'action et des comptes publics. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 7 novembre 2018.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO