



DELIBERATION N° 2018-223

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 octobre 2018 relative à l'évaluation d'un projet d'avenant au contrat d'achat entre la société EDF (EDF Guyane) et la société Voltalia Kourou pour une installation de production d'électricité située sur la commune de Kourou en Guyane

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Jean-Laurent LASTELLE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

En application du II de l'article R. 121-28 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par la direction Systèmes Energétiques Insulaires de la société EDF (ci-après « EDF SEI »), le 19 juillet 2018, d'un projet d'avenant au contrat d'achat conclu entre la société EDF et la société Voltalia Kourou, relatif à l'électricité produite par une installation de production d'électricité située sur la commune de Kourou en Guyane. La société Voltalia Kourou (ci-après le « Producteur ») est une filiale à 100 % de la société Voltalia Guyane, elle-même détenue à 80 % par Voltalia SA et à 20 % par la Caisse des dépôts et consignations.

1. CONTEXTE, COMPETENCES ET SAISINE DE LA CRE

1.1 Contexte réglementaire

En application du II de l'article R. 121-28 du code de l'énergie, « le projet de contrat d'achat d'électricité est communiqué à la Commission de régulation de l'énergie, assorti des éléments nécessaires à l'évaluation de la compensation. (...) la Commission de régulation de l'énergie évalue le coût de production normal et complet pour le type d'installation de production considérée dans cette zone en appliquant le taux de rémunération du capital immobilisé fixé, après avis de cette Commission, par arrêté (...). La Commission de régulation de l'énergie notifie aux parties, dans les deux mois suivant la réception du dossier complet, le résultat de son évaluation, sur la base de laquelle est calculée la compensation ».

La CRE a adopté le 23 avril 2015 une délibération portant communication relative à la méthodologie appliquée à l'examen des coûts d'investissement et d'exploitation dans des moyens de production d'électricité situés dans les zones non interconnectées et portés par EDF SEI ou Électricité de Mayotte ou qui font l'objet de contrats de gré-à-gré entre les producteurs tiers et EDF SEI ou Électricité de Mayotte.

Le taux de rémunération nominal avant impôt du capital immobilisé pour les installations de production électrique situées en Guyane est fixé à 11 % par l'arrêté du ministre délégué à l'industrie du 23 mars 2006 relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production dans les zones non interconnectées. Le taux de 11 % n'a jamais été révisé depuis la publication de l'arrêté, alors même que les conditions économiques ont substantiellement évolué dans le sens d'une diminution du coût de financement, notamment du fait de la persistance de taux sans risque très bas et dans un contexte où le cadre de régulation en place assure une couverture raisonnable des risques. Dès lors, la CRE considère ce taux comme très élevé.

1.2 Objet du projet de contrat

Voltalia Kourou exploite une installation de production d'électricité à partir de biomasse sur la commune de Kourou en Guyane depuis janvier 2010, date de mise en service industrielle. Cette installation, d'une puissance active nette de 1,7 MW, est la première installation de Guyane à fonctionner à partir de biomasse (bois-énergie). Le contrat

d'achat d'électricité, conclu entre le Producteur et EDF SEI en mai 2006 pour une durée d'exploitation de 20 ans, a été modifié par plusieurs avenants successifs. Le 1^{er} avenant, applicable depuis le 1^{er} janvier 2010, a révisé à la hausse le coût de production afin de prendre en compte une augmentation des coûts de réalisation entre 2005 et 2008 et s'est accompagné d'une augmentation de la puissance de l'installation. Le 2^{ème} avenant, signé en 2011, a opéré, entre autres, un réajustement du prix proportionnel afin de prendre en compte la modification du plan d'approvisionnement comprenant désormais des connexes issus de la scierie de Cacao à un prix unitaire plus élevé en raison notamment de son éloignement. Cet avenant a également porté la durée d'exploitation de 20 à 25 ans.

Dans son dossier de saisine du 19 juillet 2018, objet de la présente délibération, le Producteur fait état de surcoûts et demande une révision du contrat afin d'en maintenir l'équilibre économique, en application de la clause de sauvegarde. Les circonstances invoquées par le Producteur sont les suivantes :

- le protocole d'accord du 2 avril 2017 entre le Ministre des Outre-mer et le Président de l'Interprobois Guyane en réponse aux revendications de cette dernière, qui a eu pour conséquence une augmentation significative du prix de la biomasse en contrepartie de garanties sur le taux d'humidité (PCI), la granulométrie et la qualité.
- des surcoûts de maintenance et des investissements supplémentaires qui seraient rendus nécessaires pour faire face (i) aux conditions particulières d'exploitation liées à l'environnement guyanais et à la qualité de la biomasse et (ii) à l'évolution du plan d'approvisionnement par rapport aux premières années de production.

La CRE a demandé des éléments complémentaires, concernant notamment les surcoûts de maintenance et la justification des investissements envisagés, afin (i) de vérifier que les conditions d'activation de la clause de sauvegarde – extériorité et imprévisibilité de l'évènement et caractère substantiel de l'impact sur l'équilibre économique du projet – sont réunies et (ii), le cas échéant, d'évaluer le coût normal et complet à prendre en compte dans le cadre de ce projet d'avenant. Dans l'attente de ces éléments et de justifications suffisantes, la CRE n'examinera pas ces surcoûts dans le cadre de cette délibération.

Toutefois, afin de permettre l'application à brève échéance du protocole d'accord du 2 avril 2017 sur les approvisionnements et au bénéfice des acteurs de la filière biomasse guyanaise concernés, la CRE analyse dans la présente délibération, par anticipation et à titre transitoire, la révision à opérer sur la part variable de la rémunération du Producteur.

La CRE délibérera, dans un second temps, sur les autres demandes formulées dans la saisine.

2. ANALYSE DE LA CRE

1.1 Analyse du coût d'approvisionnement en biomasse exposé par le Producteur

Le protocole d'accord du 2 avril 2017 indique dans son volet relatif aux projets de centrales biomasse que « *l'Etat s'engage à établir une médiation [...] afin de défendre et garantir un tarif de 55 €/t pour les plaquettes broyées issues de connexes de scierie et de 90 €/t pour les plaquettes forestières broyées et livrées issues de l'exploitation forestière* ». L'accord précise que « *ce médiateur veillera également à ce que ces mêmes tarifs pour les plaquettes soient pris en compte dans la fixation du nouveau tarif de rachat de l'électricité par la CRE pour la centrale biomasse de Kourou* ».

À la suite de la signature du protocole d'accord, les scieurs ont demandé au Producteur une renégociation des tarifs d'achats des connexes de scieries. Les discussions ont conduit les parties à convenir de nouveaux tarifs :

- 55 €/t pour les connexes broyés, en application du protocole d'accord du 2 avril ;
- pour les connexes non broyés un prix correspondant au prix conventionnel des connexes non broyés duquel est déduit un coût du broyage, estimé par les parties ;
- un prix des sciures 100 fois plus élevé que le tarif actuel.

Ces nouveaux tarifs ont été facturés au Producteur à partir du 1^{er} juillet 2017. Dans son dossier de saisine, le Producteur demande le remboursement à l'euro-l'euro des surcoûts supportés à ce titre sur la période du 1^{er} juillet 2017 au 31 décembre 2017 et une réévaluation de la prime variable à compter du 1^{er} janvier 2018. Le Producteur demande que cette compensation et cette réévaluation reposent sur le schéma d'approvisionnement effectif de la centrale qui diffère significativement de celui pris en compte pour établir le niveau de la compensation et qui est désormais constitué :

1. de connexes broyés (plaquettes) issues de connexes de scierie pour plus de la moitié de l'approvisionnement en biomasse ;

25 octobre 2018

2. de connexes non broyés (dosses) issues de résidus de sciage pour environ un quart de l'approvisionnement ;
3. et de sciures, pour 15 % environ de l'approvisionnement.

En contrepartie de cette réévaluation des tarifs des connexes de scierie, et dans l'esprit du protocole d'accord, le Producteur a introduit dans ses contrats d'approvisionnement des clauses garantissant la quantité ainsi que la qualité du combustible (taux d'humidité, granulométrie) sur la durée d'exploitation de la centrale, assurant ainsi un meilleur rendement du bois énergie. Ces améliorations auront pour conséquence d'augmenter la production électrique à partir de 2018 tout en réduisant la consommation de bois-énergie à partir de 2020.

1.2 Coûts retenus pour l'évaluation de la compensation

Les coûts retenus par la CRE ne tiennent pas compte de l'appréciation des surcoûts générés par l'évolution du plan d'approvisionnement avant le 1^{er} juillet 2017 ni de l'évolution et d'autres modifications du plan d'approvisionnement au-delà du 30 juin 2019. Eu égard au caractère extérieur du protocole d'accord de 2017 et de l'impact significatif sur l'équilibre économique du contrat, la CRE accepte :

- de compenser à l'euro-euro les sommes facturées du 1^{er} janvier au 31 juillet 2017 en application de cet accord pour les connexes de scieries broyés et non-broyés aux prix proposés par le Producteur en lieu et place des anciens tarifs, sans prise en compte des éventuels surcoûts de transport ;
- de modifier le prix variable entre le 1^{er} janvier 2018 et le 30 juin 2019, en appliquant ces évolutions en proportion de l'approvisionnement prévisionnel sur cette période.

Si le principe de la compensation des prix résultant du protocole d'accord sera maintenu au-delà de juin 2019, la délibération de la CRE qui analysera l'ensemble des demandes du Producteur pourrait être amenée à en revoir les modalités de prise en compte, eu égard notamment à l'évolution prévue des sources d'approvisionnement de la centrale.

S'agissant des sciures, la CRE observe :

- Qu'elles ne sont pas visées par le protocole d'accord de 2017 ;
- Qu'elles constituent, comme les connexes, des déchets jusqu'alors vendus à un prix symbolique ;
- Que la multiplication par 100 du prix d'achat de ces matières comporte des risques de déstabilisation de l'ensemble de la filière bois avec l'apparition de conflit d'usage, ce qui l'avait conduit à demander, dans son rapport de mission en Guyane, la mise en place de références de prix établies par les services de l'État, en collaboration avec la cellule biomasse et la collectivité territoriale, pour l'ensemble des sources d'approvisionnement en biomasse.

Dès lors, la compensation ne sera pas modifiée pour prendre en compte cette demande d'augmentation du prix d'achat des sciures. La CRE n'acceptera de voir se réduire la quantité de sciures prévue actuellement dans le plan d'approvisionnement.

1.3 Modalités de révision de la compensation

Compte tenu des incertitudes relatives au coût de l'approvisionnement, et en cohérence avec le protocole d'accord, le contrat passé entre EDF SEI et le Producteur devra prévoir la possibilité d'audits des coûts supportés par ce dernier – en particulier des coûts d'approvisionnement. Par ailleurs, les contrats passés avec les sous-traitants en charge de l'approvisionnement en biomasse ne devront pas faire obstacle à la transmission de l'ensemble des données permettant l'analyse des coûts qu'ils supportent.

D'autre part, le Producteur fournira à EDF SEI fin 2018 et à l'issue du premier semestre 2019 un calcul du coût d'approvisionnement en biomasse réalisé, accompagné des éléments justificatifs (factures notamment) sur l'année civile écoulée.

Dans le cas où le coût d'approvisionnement en biomasse réalisé serait inférieur au coût d'approvisionnement prévisionnel, le coût d'approvisionnement réalisé serait retenu pour le calcul de la compensation.

1.4 Analyse de l'impact sur les charges de service public de l'énergie

Les charges de service public de l'énergie prévisionnelles liées à l'entrée en vigueur des clauses de l'avenant examinées ont été évaluées sur la base d'une hypothèse de fonctionnement annuel de la centrale conforme à l'objectif contractuel de disponibilité et sur la base du plan d'approvisionnement présenté par le Producteur. Le surcoût d'achat de l'électricité produite par Voltalia Kourou supporté par EDF SEI et ainsi imputable aux charges de service public de l'énergie devrait représenter de l'ordre de 2 M€ entre le 1^{er} juillet 2017 et le 30 juin 2019.

25 octobre 2018

DECISION DE LA CRE

La CRE a été saisie le 19 juillet 2018 par la société EDF s'agissant de l'évaluation de la compensation des charges de services public liées à un projet d'avenant au contrat d'achat conclu entre la société EDF et la société Voltalia Kourou, relatif à l'électricité produite par une installation de production d'électricité située sur la commune de Kourou en Guyane.

Afin de permettre l'application à brève échéance de l'accord du 2 avril 2017 conclu entre la ministre des Outre-mer et le Président de l'Interprobois Guyane sur les approvisionnements de la centrale de Kourou au bénéfice des acteurs de la filière biomasse guyanaise concernés et dans l'attente de l'établissement des références de prix de la biomasse qu'elle a appelé de ses vœux dans son rapport de mission en Guyane, la CRE accepte, par anticipation par rapport à son analyse de l'ensemble du dossier qui nécessite des éléments d'information complémentaire de la part du Producteur, de réviser la part variable de la rémunération du Producteur.

Dès lors, les sommes exposées par EDF SEI correspondant aux éléments suivants donneront lieu à compensation au titre des charges de service public :

- prise en compte à l'euro-l'euro des sommes facturées du 1^{er} janvier au 31 juillet 2017 en application de l'accord du 2 avril 2017 pour les connexes de scieries broyés et non-broyés aux prix proposés par le Producteur en lieu et place des anciens tarifs ;
- modification du prix variable entre le 1^{er} janvier 2018 et le 30 juin 2019, en appliquant ces évolutions en proportion de l'approvisionnement prévisionnel sur cette période.

La demande de révision du prix des sciures n'est en revanche pas prise en compte dans la mesure où ces dernières ne sont pas visées dans le protocole d'accord. La CRE tient à souligner le fait qu'elle n'acceptera pas, à l'avenir, une modification du plan d'approvisionnement qui viendrait diminuer les quantités de sciures prévues dans le plan d'approvisionnement actuel.

En tout état de cause, au regard de l'incertitude relative aux coûts cette filière naissante, la CRE réalisera des audits réguliers, en particulier sur les coûts de l'approvisionnement des installations. Le principe de ces audits, l'accès aux comptes des fournisseurs et la transmission des éléments justificatifs à échéances périodiques doivent dès lors être prévus par les documents contractuels.

D'autre part, la CRE demande une expertise aux services de l'État afin de s'assurer du caractère optimal du plan d'approvisionnement proposé par le Producteur. Dans le cadre de la délibération de la CRE qui analysera l'ensemble des demandes du Producteur, la CRE pourra revoir les modalités de prise en compte du plan d'approvisionnement selon les résultats de cette expertise.

Sous réserve de la prise en compte de l'ensemble des modifications demandées dans la présente délibération et de la conformité du contrat aux montants définis dans l'annexe confidentielle, les charges de service public supportées par EDF SEI au titre du contrat d'achat conclu avec le Producteur seront compensées.

Une copie du contrat signé sera transmise à la CRE.

La présente délibération sera notifiée aux parties co-contractantes, EDF SEI et le Producteur, et transmise au ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, ainsi qu'au ministre des Outre-mer. La délibération, hors annexe confidentielle, sera publiée sur le site de la CRE.

Délibéré à Paris, le 25 octobre 2018.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO