

Note aux parlementaires
pour demander un audit sur les conditions, les résultats et les effets des dispositions soutenant la production d'électricité à partir de biomasse

La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et la loi de programme du 13 juillet 2005 (dite loi « POPE »), fixant les orientations de la politique énergétique ont organisé les conditions de production d'électricité et de chaleur (cogénération) à partir de la biomasse, selon deux dispositifs :

- un tarif d'achat garanti (arrêtés de 2002 et de 2011),
- des appels d'offres périodiques (appelés couramment « CRE »).

La loi de février 2000 semblait privilégier le tarif d'achat garanti en indiquant que le ministre pouvait recourir à la procédure d'appel d'offres si la capacité de production ne répondait pas aux objectifs de la PPI.

Par contre, la loi de 2005 consacre le recours aux appels d'offres « pour les projets les plus rentables » et les pouvoirs publics cherchent à favoriser le développement « des installations de moyenne à grande tailles ».

La programmation pluriannuelle des investissements d'électricité (2009) a arrêté des objectifs ambitieux en matière de production d'électricité à partir de biomasse (y compris biogaz et UIOM) : 2 760 MW électriques en 2020 à partir d'une situation de 460 MW électriques en 2006 avec un point de passage à 980 MW électriques en 2012.

La loi « POPE » prévoyait (trois ans après sa promulgation) un bilan des expériences nationales et étrangères. A notre connaissance, aucun bilan de ce type n'a été effectué ou, en tout cas, publié.

Les professionnels rassemblés au sein du CIBE (forêt/bois, recyclage et énergie) considèrent qu'un tel bilan, au plan quantitatif et qualitatif, est nécessaire et devient urgent ; ils souhaiteraient que celui-ci soit effectué par une autorité indépendante, par exemple par le biais d'un audit réalisé par des membres du Parlement.

Les professionnels s'interrogent en effet quant aux résultats de la politique engagée en la matière et quant à la pertinence des dispositifs en vigueur. De très nombreuses opérations retenues dans le cadre des appels d'offres ne se sont pas concrétisées, et pratiquement aucune n'a été réalisée jusqu'à présent sous le régime d'obligation d'achat à prix garanti, compromettant ainsi probablement l'atteinte des objectifs fixés. Il conviendrait d'analyser les raisons de cette situation en interrogeant tous les partenaires concernés. Les professionnels souhaitent, tout particulièrement, que soient étudiés les effets positifs et négatifs des dispositifs, selon les tranches de puissance électrique imposés (au-delà de 12



Comité Interprofessionnel du Bois Energie

MWe pour les appels d'offres, entre 5 et 12 MWe pour le tarif d'achat garanti bénéficiant du « bonus cogénération », et en dessous de 5 MWe).

Cette évaluation pourrait s'effectuer à plusieurs niveaux :

- celui des conditions de mobilisation des ressources ligneuses et des concurrences d'usage (y compris les autres usages énergétiques) qu'entraînent des installations de cogénération de forte puissance. A cet égard, il conviendrait d'examiner, région par région (par grands bassins d'approvisionnement) les rayons de collecte de biocombustibles que cela implique et leurs impacts en termes de transport routier,
- celui des taux d'efficacité énergétique réellement obtenus dans différentes configurations (industries et réseaux de chaleur), compte tenu des importants « puits de chaleur » nécessaires et des courbes d'appel de puissance des installations thermiques en place (process et réseaux),
- celui de leurs conséquences en termes d'aménagement du territoire : risques de concentration de grandes installations en zones urbaine et industrielle au détriment d'unités plus modestes en zones rurales à proximité des ressources forestières disponibles.

CIBE,
Octobre 2011

P.J.

Annexe : Historique politique, législatif et réglementaire de la production d'électricité à partir de biomasse

ANNEXE

Historique politique, législatif et réglementaire de la production d'électricité à partir de biomasse

La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 « relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité » institue le principe d'obligation d'achat, la procédure des appels d'offres et introduit la notion de programmation pluriannuelle des investissements (PPI). Elle précise :

- Article 10 : « *Electricité de France et (...) les distributeurs non nationalisés (...) sont tenus de conclure, si les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par :*
(...)
2° Les installations qui utilisent des énergies renouvelables (...) ou qui mettent en œuvre des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique, telles que la cogénération. Un décret en Conseil d'Etat fixe les limites de puissance installée des installations de production qui peuvent bénéficier de l'obligation d'achat. Ces limites, qui ne peuvent excéder 12 mégawatts, sont fixées pour chaque catégorie d'installation pouvant bénéficier de l'obligation d'achat sur un site de production. »
- Article 8 : « *lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, le ministre chargé de l'énergie peut recourir à la procédure d'appel d'offres.*
Le ministre chargé de l'énergie définit les conditions de l'appel d'offres que met en œuvre la Commission de régulation de l'électricité sur la base d'un cahier des charges détaillé. Sont notamment précisées les caractéristiques énergétiques, techniques, économiques, financières, l'utilisation attendue et la région d'implantation de l'installation de production objet de l'appel d'offres. »

La loi du 10 février 2000 est mise en œuvre par 3 décrets :

- Le décret n° 2000-877 du 7 septembre 2000 relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité.
- **Le décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000** « fixant par catégorie d'installations les limites de puissance des installations pouvant bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité ». L'article 2 précise : « *Lorsque les conditions fixées par l'article 10 de la loi du 10 février 2000 susvisée sont réunies, les producteurs qui en font la demande bénéficient de l'obligation d'achat d'électricité prévue par ledit article, pour les installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables correspondant aux catégories suivantes :*
(...)
4° Installations, d'une puissance installée inférieure ou égale à 12 mégawatts, utilisant, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de matières non fossiles d'origine animale ou végétale »
- Le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat modifié.

L'arrêté du 16 avril 2002 « fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal l'énergie dégagée par la combustion de matières non fossiles d'origine végétale » précise les conditions d'achat électricité biomasse à prix garanti (jusqu'à 12 MWe).

Quatre appels d'offres sont lancés successivement entre 2003 et 2010 : « Biomasse 1 » (2003, installations de production d'électricité de puissance > 12 MWe), « Biomasse 2 » (2006, installations de production d'électricité à partir de biomasse de puissance unitaire > 9 MWe d'une part et comprise entre 5 et 9 MWe d'autre part), « Biomasse 3 » (2009, installations de production d'électricité à partir de biomasse de puissance unitaire > 3 MWe), « Biomasse 4 » (2010, à nouveau installations de production d'électricité de puissance > 12 MWe).

L'arrêté du 7 mars 2003 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité fixe l'objectif 2007 à une valeur comprise entre 200 et 400 MWe pour la biomasse (sauf fraction renouvelable des déchets ménagers et assimilés).

La loi de programme du 13 juillet 2005 (dite loi « POPE ») « fixant les orientations de la politique énergétique » définit le principe de la révision des tarifs d'obligation d'achat :
article 36 : *« Les contrats conclus en application du présent article par Electricité de France et les distributeurs non nationalisés (...) prévoient des conditions d'achat prenant en compte les coûts d'investissement et d'exploitation évités par ces acheteurs, auxquels peut s'ajouter une prime prenant en compte la contribution de la production livrée ou des filières à la réalisation des objectifs définis au deuxième alinéa de l'article 1er de la présente loi. (...). Les conditions d'achat font l'objet d'une révision périodique afin de tenir compte de l'évolution des coûts évités et des charges mentionnées au I de l'article 5. »*

Par ailleurs (2. Le développement des énergies renouvelables) : *« L'Etat (...) s'attache en particulier (...) à privilégier la réalisation des projets les plus rentables par le recours aux appels d'offres institués par l'article 8 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée. Trois ans après la promulgation de la présente loi, un bilan des expériences nationale et étrangères sera dressé. Ce bilan servira à optimiser le dispositif français de soutien à ces énergies en modifiant si nécessaire les outils existants (obligations d'achat et appels d'offres) et en envisageant la création d'un marché des certificats verts. »*

L'arrêté du 7 juillet 2006 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité précise la puissance supplémentaire à mettre en service, par énergie primaire, entre la date de publication du présent arrêté et le 31 décembre 2015 ; pour la biomasse (sauf fraction renouvelable des déchets ménagers et assimilés), objectif de 1000 MWe en 2010 et 2000 MWe en 2015.

Réévaluation du prix d'achat « électricité biomasse » : projet d'arrêté en mars 2007 (resté sans suite).

Le rapport Puech et le discours d'Urmatt du 19 mai 2009 annoncent la réévaluation du prix d'achat « électricité biomasse » :

« Avec Jean Louis BORLOO, nous avons décidé de doubler et si c'est nécessaire, de tripler le tarif d'achat obligatoire d'électricité produite par des unités de cogénération, de taille moyenne, à partir du bois. C'est du concret cela aussi, parce que naturellement, si le prix est triplé, vous comprenez bien que l'intérêt des investisseurs pour cette technologie s'en trouvera renforcé. »

Rapport au Parlement sur la PPI de production d'électricité (2009) :

« Dans l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air, la PPI privilégie le développement d'installations biomasse de moyenne ou grande taille, permettant la mise en place de technologies de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Pour le développement de la production électrique à partir de biomasse, la PPI préconise donc le recours aux appels d'offres plutôt qu'au tarif d'obligation d'achat afin de favoriser le développement des installations de moyenne ou grande taille et de régler les conflits d'usage par un examen du plan d'approvisionnement en biomasse. »

L'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité fixe pour 2020 à 2760 MW électriques la part biomasse (yc le biogaz et la part EnR UIOM), avec une étape à 980 MWe en 2012, ceci pour une situation constatée en 2006 à 460 MWe.

Réévaluation du prix d'achat « électricité biomasse » :

L'arrêté du 28 décembre 2009 « fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion de matières non fossiles d'origine végétale ou animale telles que visées au 4° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 » redéfinit les conditions d'achat électricité biomasse à prix garanti, avec un seuil d'application des bonifications tarifaires à 5 MWe.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 11 mai 2010 décide de l'application d'un tarif d'achat d'électricité bonifié à partir de 1 MWe pour les scieries :

- *Les scieries qui choisiront de s'équiper de chaudières à cogénération et qui s'engagent à disposer de capacités de séchage du bois bénéficieront d'un tarif d'achat de l'électricité préférentiel dès le seuil de 1MWe.*
- *Une expérimentation sera menée dans trois régions forestières (Jura, Landes, Centre) pour mettre en œuvre de nouveaux modes de partenariat entre propriétaires forestiers et industriels.*

La loi du 24 novembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite Loi « NOME ») précise l'obligation d'achat d'électricité produite à partir de biomasse :

Article 2 : *« Après la deuxième phrase du premier alinéa du 2° de l'article 10 de la même loi [loi n° 2000-108 du 10 février 2000, ndlr], il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Les installations mettant en œuvre la cogénération utilisant la biomasse au-dessus d'une puissance de 2 mégawatts bénéficient de cette obligation d'achat. »*

Réévaluation du prix d'achat « électricité biomasse » :

L'arrêté du 27 janvier 2011 « fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal l'énergie dégagée par la combustion de matières non fossiles d'origine végétale ou animale telles que visées au 4° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 » se substitue à l'arrêté du 28 décembre 2009 et redéfinit les tarifs d'achat avec maintien du seuil d'application des bonifications tarifaires à 5 MWe (cas général) et avec prise en compte la mesure au bénéfice des scieries (seuil d'application des bonifications tarifaires à 1 MWe) décidées en Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire le 11 mai 2010.