

Note d'analyse et de propositions relatives à la production d'électricité renouvelable dans le Projet de Loi d'Orientation sur l'Energie

A l'attention des Parlementaires en vue du débat prévu le 18 mai en première lecture à l'Assemblée Nationale

A l'occasion du Débat National sur l'énergie mené par le gouvernement durant le premier semestre 2003, les associations professionnelles représentatives EAF, FEE, HESPUL et CLER avaient rédigé un ensemble de propositions cohérentes visant d'une part à combler les lacunes du droit français relatives à l'obligation de transposition de la directive électricité renouvelable, d'autre part à établir un cadre juridique et économique adapté et suffisamment stable pour permettre à notre pays de participer activement au développement de l'ensemble des filières de production et de tirer ainsi tous les bénéfices en termes énergétiques, et environnementaux, mais aussi industriels, économiques et sociaux dans un secteur en pleine expansion au niveau mondial.

Après moult péripéties et tergiversations, le PLOE tel qu'il a été présenté au Conseil des Ministres du 5 mai 2004 s'avère être particulièrement décevant en matière d'électricité renouvelable, puisqu'il ne comporte que des aménagements mineurs :

- **l'article 9** attribue la gestion des garanties d'origine des sources renouvelables aux « gestionnaires des réseaux de transport ou de distribution ». Si le rôle des GRD est incontestable - à la condition expresse toutefois que la séparation juridique d'avec les branches de production et de commercialisation au sein du groupe EDF soit achevée, faute de quoi les suspicions de concurrence déloyale ne manqueront pas de perdurer - celui attribué au GRT est étonnant, du fait que seule une infime minorité des installations de production d'électricité renouvelable seront connectées au réseau de transport compte-tenu de leurs puissances et de leur probable répartition. Pourquoi dès lors lui attribuer la gestion du registre national, pourquoi et surtout comment peut-il être en mesure de garantir l'origine des installations non-raccordées, par définition dispersées et de faible voire très faible puissance ?
- **les articles 10 et 11** proposent des aménagements relatifs à l'hydro-électricité dont on sait que le potentiel de développement est en tout état de cause limité : malgré leur intérêt pour les producteurs concernés, au premier chef EDF-producteur, leur portée est donc extrêmement faible.

L'article 13 quant à lui précise les missions assignées au GRT et aux GRD en matière de qualité de l'électricité. Ce faisant, il met implicitement de côté la mission de collecte de l'électricité produite de manière décentralisée par des installations renouvelables ou efficaces (co-génération), qui mériterait pourtant d'être introduite de manière explicite dans le droit français de façon à pouvoir anticiper sur les aménagements physiques et organisationnels qui seront nécessaires pour accueillir la part inéluctablement croissante des sources locales renouvelables et « efficaces » débitant sur le réseau.

Quant au **chapitre II-B de l'annexe**, outre les interrogations sur le statut du texte et sa conformité avec le droit et la Constitution, communes à l'ensemble des chapitres de l'annexe, malgré la priorité affichée au développement des énergies renouvelables électriques, il va précisément à l'encontre de cet objectif en faisant la part belle à deux systèmes de soutien financier (les appels d'offres et les certificats verts) dont on sait avec certitude qu'ils ne fonctionnent pas pour assurer un authentique décollage industriel des

filières nouvelles et innovantes, du moins tant qu'un certain niveau de développement n'est pas atteint, ce qui est très loin d'être le cas aujourd'hui.

La proposition d'une loi de transposition de la Directive 2001/77 relative à la promotion de l'électricité telle qu'elle a été rédigée et argumentée en juillet 2003 pour être transmise au Ministre en charge de l'énergie de l'époque reste donc totalement d'actualité et pourrait parfaitement être intégrée sous forme d'amendement au PLOE concernant la partie électricité.

Les rédacteurs initiaux proposent donc à tous les Parlementaires qui sont authentiquement et sincèrement favorables à ce que notre pays puisse participer de manière active et bénéfique à l'émergence d'un secteur très prometteur non seulement en termes énergétiques et environnementaux, mais aussi industriels, économiques et sociaux à se saisir de ces propositions pour faire en sorte d'amender le texte du Gouvernement.

Ce dernier semble n'avoir d'autre objectif que de mettre le droit français en conformité *a minima* avec la Directive européenne de 2001, alors que se teindra à Bonn début juin une Conférence intergouvernementale en vue d'établir de nouveaux objectifs de 20% d'énergies renouvelables à horizon 2020, ce qui doit conduire à augmenter les objectifs nationaux en électricité à due proportion.

Notre pays a besoin de se doter dès aujourd'hui des moyens d'une ambition à la mesure de ses compétences et de ses ressources, les premières d'Europe.

**PROPOSITION DE LOI DE TRANSPOSITION
DE LA DIRECTIVE 2001/77/CE du 27 septembre 2001,
relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources
d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité**

PRESENTEE PAR

LA FEDERATION E.A.F.

FRANCE ENERGIE EOLIENNE

HESPUL

et

LE COMITE DE LIAISON DES ENERGIES RENOUVELABLES

SOMMAIRE

- **Electricité renouvelable : La raison au service de l'ambition** P
4
- **Proposition de loi :** P
10
- **Généralités applicables à toutes les filières** P
12
- **Proposition relative à l'énergie hydraulique** P
14
- **Proposition relative à l'énergie éolienne** P
16
- **Autres sources et mesures complémentaires** P
17

ANNEXE

- **Mérites comparés des systèmes de soutien** P 18

Electricité renouvelable : la raison au service de l'ambition

CONFIDENTIEL

La Directive européenne « relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité » n° 2001/77/CE du 27 septembre 2001 promulguée par le Conseil et le Parlement européen - sous la signature de sa Présidente de l'époque Nicole Fontaine - prévoit dans son article 9 que « *les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 27 octobre 2003.* »

Une transposition s'impose pour des raisons évidentes d'efficacité et de simplicité : aujourd'hui, il existe un arsenal de lois, soit spécifiques à une certaine forme de production d'électricité, soit éparées dans des textes dont l'objet principal ne concerne pas la production d'électricité. La simplification des mesures administratives exigée par la Directive passe donc en premier lieu par une loi spécifique.

Par ailleurs une loi relative à l'électricité produite à partir de sources renouvelables constituera un signal fort, justifié par des arguments juridiques, politiques et économiques, qui permettra d'asseoir la crédibilité de l'engagement de notre pays tout entier en faveur du développement durable et de la protection de l'environnement.

Analyse juridique

ō Le respect des principes du droit européen

Conformément aux Traités de l'Union, une Directive européenne a une valeur supérieure aux lois nationales dans la hiérarchie des textes.

Une fois le délai de transposition écoulé, la responsabilité de l'Etat peut être engagée à raison de l'intervention d'un acte réglementaire pris sur le fondement d'une loi incompatible avec les objectifs d'une Directive (S.A. Rothmans International, CE).

Par ailleurs, la Cour de Justice des Communautés Européenne considère qu'une transposition en droit interne d'une directive n'est pas correctement assurée par de simples pratiques administratives, par nature modifiable au gré de l'administration, et dépourvues d'une publication adéquate (CJCE Commission c/ Allemagne 28/2/91).

Il y a donc obligation à agir, sauf à apporter la preuve de la compatibilité parfaite entre le droit national en vigueur et la totalité des 23 considérants et des 11 articles de la Directive, ce qui n'est manifestement pas le cas.

ō Des incompatibilités manifestes

En droit français la définition des sources renouvelables ne fait l'objet d'aucun texte. Seules sont définies les sources d'énergie pouvant bénéficier de l'obligation d'achat par le décret n° 2000-1196 du 6/12/2000, article 2. Les sources d'énergie renouvelables doivent donc faire l'objet d'une définition générale dans une loi, des décrets ultérieurs venant fixer les droits de chacune.

La garantie d'accès au réseau prévue par la Directive n'est mise en œuvre que de façon très partielle et surtout non sécurisée pour les producteurs par la loi 2000-108 puisque cette garantie est d'une part limitée aux sources susceptibles de bénéficier de l'obligation d'achat et que d'autre part elle est « sous réserve de la nécessité de préserver le bon

fonctionnement des réseaux », ce qui ouvre la porte à des conflits d'interprétation et d'expertise. Par ailleurs, dans l'article 2, III, 1° de cette même loi, permet l'accès au réseau pour les collectivités locales aux « *besoins des services publics locaux dont elle assure la gestion directe* », alors que l'article 7 de la Directive ne prévoit aucune discrimination par type d'opérateur pour la garantie d'accès au réseau. Enfin, la référence aux installations de production de proximité mentionnées à l'article L. 2224-31 du code des collectivités territoriales introduit une notion de *possibilité* qui ne correspond pas à une *garantie d'accès*.

Dernier exemple : la Directive (article 7, §6) enjoint aux Etats membres de faire en sorte que « *les opérateurs des systèmes de transport et de distribution veillent à ce que les frais de transport et de distribution de l'électricité provenant d'installations utilisant des sources renouvelables tiennent compte des réductions de coût réalisables grâce au raccordement de l'installation au réseau* ». Or l'article 10 de loi 2000-108 ne mentionne que les coûts d'investissement et d'exploitation évités par les **acheteurs**, en l'occurrence EDF ou les DNN, et non par les **opérateurs du système de transport** (RTE) ou de distribution (ARD). Bien que l'exonération des coûts de transport pour les productions livrées en HTA répondent partiellement à cette exigence, une clarification du droit reste nécessaire.

Alors qu'elles représentent un point d'appui considérable au regard de ces enjeux vitaux, les sources d'électricité renouvelables ne bénéficient pas en droit français d'un cadre adapté, puisqu'une partie seulement de leur sort est « réglé » au détour d'un seul et unique article sur les 55 que comprend la loi du 10 février 2000. De plus, cette dernière est non seulement antérieure à la Directive E-SER, mais surtout est elle-même une loi de transposition d'une directive nettement plus ancienne (1996) traitant d'un autre sujet, l'achèvement du marché intérieur de l'électricité. **Or en l'état actuel, en l'absence de prise en compte des coûts externes de production d'électricité par sources conventionnelles, l'électricité produite à partir de sources renouvelables ne peut entrer dans le marché intérieur de l'électricité.**

⌚ Des lacunes à combler

Outre ces incompatibilités manifestes, de nombreuses lacunes sont à combler si l'on veut réellement assurer la promotion des sources d'électricité renouvelables, comme les questions de **garantie d'origine** (article 5), de **simplification des procédures administratives** (article 6), de **planification de l'extension des réseaux** (article 7) et de **l'internalisation des coûts externes** des énergies conventionnelles (article 8), tous domaines dans lequel le droit français est soit muet, soit manifestement inadapté aux spécificités des énergies renouvelables.

⌚ Assurer la cohérence des textes

L'expérience de ces dernières années, notamment avec l'amorce de développement de l'énergie éolienne, montre que la mise en cohérence des nombreux textes, codes et règlements concernés plus ou moins directement par la mise en œuvre des énergies renouvelables est un exercice en soi très compliqué, et de plus très fortement ralenti par des conflits d'interprétation des textes en vigueur.

Or cette cohérence, garante de la lisibilité de la politique nationale et donc de la minimisation du risque, est pour les investisseurs potentiels et pour l'ensemble des opérateurs une condition *sine qua non* de leur passage à l'acte. Seule une loi *ad hoc* est en mesure d'apporter cette garantie.

Arguments politiques

○ Agir concrètement en faveur du développement durable

Au-delà des arguments juridiques, c'est le sens profond des engagements politiques européens et nationaux qui doit être pris en compte par le législateur. Le deuxième considérant de la Directive rappelle que « *la promotion de l'électricité produite à partir de sources renouvelables est au premier rang des priorités de la Communauté* », position de principe à laquelle le Président Jacques Chirac a fait écho en évoquant à Johannesburg la nécessité de « *développer des systèmes de production et de consommation qui épargnent les ressources naturelles, produisent peu de déchets et de pollution* ».

L'adhésion officielle et répétée des plus hautes autorités de l'Etat au concept de « développement durable », qui vise à réconcilier les conditions écologiques, économiques et sociales du développement des sociétés humaines en préservant les capacités des générations futures à assurer le leur, constitue non seulement une invitation à agir, mais plus encore une injonction à réussir. Or les énergies renouvelables sont les seules filières de production qui répondent de manière absolument incontestable à cette définition, quels que soient par ailleurs les avantages supposés ou réels des autres sources, fossiles ou nucléaire.

Il n'y a donc aucune ambiguïté, ni sur la priorité des objectifs à atteindre, ni sur l'importance secondaire de tous les obstacles qui peuvent être allégués. Dès lors, une transposition *a minima*, ne saurait en aucun cas refléter la priorité politique affichée par ailleurs.

○ Un trait d'union entre les « chantiers » ouverts par le Gouvernement

De par leurs caractéristiques physiques et de par la redéfinition du rôle des différents protagonistes qu'elles nécessitent, la promotion et le développement des énergies renouvelables interfèrent directement avec plusieurs grands chantiers que le gouvernement a déjà ouvert ou s'apprête à ouvrir, comme celui de la décentralisation et de la « territorialité » des politiques publiques, celui de la sécurité d'approvisionnement énergétique, ou encore celui de la redéfinition - inéluctable à moyen terme - de la notion de « service public » ou de « service d'intérêt général » de l'électricité.

Sur toutes ces questions, les énergies renouvelables sont en mesure d'apporter non seulement des réponses techniques et pratiques pertinentes, mais elles invitent aussi à une modernisation réelle et bénéfique des relations entre les différents acteurs de la vie publique, des habitants des territoires et du monde de l'entreprise : ceci ne peut réussir que dans la clarté des questions et la transparence des réponses.

○ Un agenda politique opportun

Le calendrier législatif prévoit dans les prochains mois de mettre les questions énergétiques en exergue à travers un débat dont les modalités sont en cours de définition, suivi d'une loi d'orientation. Quelle que soit la place qui y sera réservée aux autres sources d'énergie, il est difficilement imaginable que les énergies renouvelables dans leur ensemble n'occupent pas une place de choix.

L'exercice de transposition à travers une loi *ad hoc* offre la double opportunité d'un passage immédiat aux « travaux pratiques » découlant de la loi d'orientation et d'une certaine solennité donnant un signal clair au monde de l'industrie et de la finance.

L'enchaînement logique des échéances inscrites dans l'agenda politique des prochains mois doit être mis à profit pour démontrer la cohérence de l'action du gouvernement et de l'Etat en la matière. A cet égard toute précipitation pour modifier par anticipation certaines des règles existantes pourrait être interprétée comme une réticence, voire un refus de confirmer par les actes un discours qui perdrait de ce fait une bonne partie de sa crédibilité.

Arguments économiques

○ Soutenir de « nouvelles technologies » prometteuses

Bien que certaines d'entre elles aient été exploitées par l'humanité depuis des temps immémoriaux, les énergies renouvelables sont à ranger pour la plupart dans la catégorie des *nouvelles technologies* en émergence. Les développements en cours n'ont été possibles et même envisageables que grâce à l'apport très récent d'autres secteurs d'activité industrielle comme l'électronique de puissance, l'aéronautique et l'espace ou la mécanique des fluides.

Que l'on raisonne en chiffre d'affaire ou en emplois, leur potentiel de développement est considérable, et ceci vaut aussi bien au niveau national que pour les exportations. Les deux sont du reste intrinsèquement liés, et il est peu réaliste et en tout cas anti-économique, comme certains le suggèrent parfois, de penser que la France pourrait développer une forte capacité à l'export sans s'appuyer sur un marché domestique montrant que « l'on y croit ».

L'expérience montre que dès qu'un pays s'en donne réellement les moyens à travers une politique nationale de soutien adaptée, la contribution du secteur à la balance commerciale devient très rapidement positive, renforçant ainsi la sécurité d'approvisionnement et l'indépendance énergétique tout en ouvrant les marchés internationaux. Mais pour parvenir à cette dynamique doublement vertueuse, les énergies renouvelables comme toute *nouvelle technologie* ont besoin d'un minimum de stabilité et de visibilité sur une durée adaptée à leur stade actuel de développement, qui est par ailleurs forcément différent d'une filière à l'autre.

○ Donner un signal clair aux investisseurs

Notoirement retardataire dans la plupart des « nouvelles sources d'énergie renouvelables » comme le solaire, l'éolien et la biomasse, la France a - timidement - entamé un mouvement en avant ces dernières années. Compte tenu du potentiel très important que lui confère sa géographie et son climat, ce frémissement a commencé à attirer l'attention de nombreux investisseurs français et étrangers, aussi bien dans le domaine de la production d'électricité que dans celui de la fabrication des moyens de production.

Mais ces investisseurs restent généralement très perplexes devant le maquis juridique tout à fait spécifique à notre pays. Ils n'attendent qu'un signal clair de la part des nouvelles autorités politiques pour sortir de l'expectative et déclencher des opérations.

Les grandes lignes d'une loi de transposition

Déclinaison opérationnelle de la loi d'orientation sur l'énergie qui devrait en toute logique reprendre et - au moins - confirmer les objectifs nationaux indicatifs contenus dans la Directive « électricité renouvelable », le cas échéant en les ajustant et en les précisant par filière technique, la loi de transposition se devra d'aborder les points suivants en leur apportant un contenu précis :

- Ø les mécanismes de soutien : confirmation des « **tarifs d'achat garantis** » intégrant une différenciation par filière et une révision périodique **comme mécanisme principal**, en attendant que les conditions préalables nécessaires à la mise en place éventuelle d'un système de « certificats verts » soient réunies et en réservant les appels d'offre aux grandes puissances et aux filières les plus matures (cf. argumentaire en annexe)
- Ø le **mode de calcul des externalités** ne pourra pas être réglé par la loi, mais les **conditions de son élaboration** devra impérativement tenir compte de la pluralité des expertises et permettre la plus large concertation.
- Ø un **mécanisme crédible et euro-compatible de certification d'origine** de l'électricité renouvelable doit être élaboré en s'appuyant sur une légitimité incontestable, qui ne peut trouver sa source que dans la « société civile », notamment auprès des associations de consommateurs ou de protection de la nature et des milieux scientifiques dans leur ensemble.
- Ø **l'accès au réseau** doit être garanti de manière complémentaire par :
 - Une **priorité d'accès** pour la connexion et pour l'exploitation
 - La **transparence** du financement et de la planification des travaux d'adaptation des réseaux
- Ø le rôle des **collectivités locales** : déclinaison territoriale des objectifs, organisation de la concertation, rôle d'autorité concédante, etc.
- Ø la **simplification des procédures administratives**, notamment celles découlant du code rural et des lois sur l'urbanisme, sur l'eau et sur les déchets. Il ne s'agit pas d'aménager des dérogations au droit commun, mais de s'assurer que ces différents textes prennent bien en compte les particularités des énergies renouvelables.

Une ébauche de ce que pourrait être un projet de loi conforme aux objectifs et aux obligations de la directive est joint.

Conclusion :

Il est juridiquement, politiquement et économiquement indispensable que les actes législatifs nécessaires à la transposition de la Directive « électricité renouvelable » suivent la future loi d'orientation sur l'énergie plutôt que de la précéder, faute de quoi le pouvoir politique court le double risque de contradiction juridique formelle entre les textes et de dévalorisation des institutions démocratiques, le débat et la loi sur l'énergie ne servant apparemment qu'à cautionner des décisions déjà prises.

L'élaboration de la loi de transposition doit en revanche être mise en chantier sans attendre, notamment à travers la consultation la plus large possible de tous les acteurs professionnels concernés, notamment les plus éloignés des sphères principales de décision comme les petits producteurs indépendants, les représentants des collectivités locales ou les associations de promotion qui se tiennent à la disposition des pouvoirs publics. Ce travail préalable permettra en retour d'alimenter le débat annoncé et de fournir de la « matière première démocratique » pour la loi d'orientation.

Dans l'attente, compte tenu de la relative proximité de ces échéances et de l'absence d'urgence à légiférer il convient de renoncer, jusqu'à la date de promulgation de la loi de transposition, à faire **voter toute disposition législative relative à l'électricité renouvelable**.

De ce fait, les articles entiers ou les parties d'articles concernant les énergies renouvelables du projet de loi « relatif aux marchés énergétiques et au service public de l'énergie » adopté en urgence par le Sénat le 16 octobre dernier doivent être retirés lors du débat prévu à l'Assemblée Nationale début décembre. Ceci concerne notamment les articles 20, qui doit être retiré intégralement. En revanche, compte tenu de leurs conséquences économiques immédiates les articles 20 bis, 20 quater, 20 quinquies ainsi que l'article 20 sexies, eux aussi relatifs aux articles 8 et 10 de la loi du 10 février 2000, peuvent être maintenus.

PROPOSITION DE LOI DE TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE RELATIVE A L'ELECTRICITE PRODUITE A PARTIR DE SOURCES RENOUVELABLES

Article 1 : L'utilisation des sources d'énergie renouvelables est d'intérêt général.
La production d'électricité par sources renouvelables est au premier rang des priorités de la Nation.

Commentaire : cet article 1er est justifié par l'intérêt qu'attache le Gouvernement au développement des EnR. C'est une reprise d'un des considérants de la Directive.

Chapitre 1 : Définition

Article 2 : On entend par :

« sources d'énergie renouvelables » les sources d'énergie non fossiles (énergie éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice et hydraulique, biomasse, gaz de décharge, gaz de stations d'épuration d'eaux usées et biogaz)

« biomasse » : la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture (comprenant les substances végétales et animales), de la sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux.

« électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables » , l'électricité produite par des installations utilisant exclusivement des sources d'énergie renouvelables, ainsi que la part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dans des installations hybrides utilisant les sources d'énergie classiques, y compris l'électricité renouvelable utilisée pour remplir les systèmes de stockage, et à l'exclusion de l'électricité produite à partir de ces systèmes.

« consommation d'électricité » : la production nationale d'électricité, y compris l'autoproduction, plus les importations, moins les exportations (consommation intérieure brute d'électricité).

Ces définitions sont directement issues de la Directive.

Chapitre 2 : Les objectifs

Article 3 : A l'horizon 2010, l'objectif de la France est de produire de l'électricité à partir de sources renouvelables à hauteur de 21% de sa consommation intérieure brute.

Il s'agit des objectifs de la Directive, qui ont été approuvés par le Gouvernement.

Article 4 : Un an au plus tard après la publication de la présente loi, il sera publié un document fixant des objectifs indicatifs de production d'électricité par sources renouvelables, par filières et par région. Ce document constituera le chapitre Electricité Renouvelable de la PPI, (Programmation Pluriannuelle des Investissements).

Article 5 : Dans un délai de 3 ans à partir de la parution de la loi, un bilan, qui fera état des résultats et des difficultés rencontrées, sera présenté au Parlement.

Chapitre 3 : Les régimes de soutien

Article 6 : l'obligation d'achat :

L'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 est ainsi rédigé :

Sous réserve de la nécessité de préserver la sécurité et la fiabilité du réseau, EDF et dans le cadre de leur objet légal et dès lors que les installations sont raccordées au réseau public de distribution qu'ils exploitent, les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée 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 :

1° Les installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés mentionnés aux articles L.2224-13 et L.2224-14 du code général des collectivités territoriales ou qui visent l'alimentation d'un réseau de chaleur; dans ce dernier cas, la puissance installée de ces installations doit être en rapport avec la taille du réseau existant ou à créer.

2° les installations qui utilisent des sources d'énergies renouvelables telles que définies à l'article 2 de la présente loi ou qui mettent en œuvre des techniques performantes en terme d'efficacité énergétique, telles que la cogénération.

Un décret précise les obligations qui s'imposent aux producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat, ainsi que les conditions dans lesquelles les ministres chargés de l'économie et de l'énergie arrêtent, après avis de la CRE, les conditions d'achat de l'électricité ainsi produite.

Sous réserve du maintien des contrats en cours l'obligation de conclure un contrat d'achat prévue au présent article pourra être partiellement ou totalement suspendue par décret, dès lors que les objectifs visés à l'article 3 seront atteints.

Les contrats conclus en application du présent article par EDF ou les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précités prévoient des conditions d'achat prenant en compte les coûts d'investissement et d'exploitation évités par ces acheteurs auxquels s'ajoute une rémunération complémentaire, variable selon les filières et permettant une juste rémunération des investissements, afin d'atteindre les objectifs visés à l'article 3 à l'horizon 2010. Les conditions d'achat font l'objet d'une révision périodique afin de tenir compte de l'évolution des coûts évités et du degré de développement de la filière.

Malgré les positions de l'Administration française, il convient de supprimer la limite de 12 MW pour des raisons d'efficacité, cette limitation n'étant pratiquée par aucun Etat membre européen.

Le principe de l'éligibilité à l'obligation d'achat en deçà d'un certain seuil ne permettra pas le développement nécessaire à l'atteinte des objectifs. Contrairement à certaines technologies, il n'y a pas ou peu d'économie d'échelle en éolien.

Par ailleurs, un cadre réglementaire des autorisations permettra la régulation (cf. Projet de loi Legrand).

Article 8 : Les appels d'offres

Le 1^{er} alinéa de l'article 8 de la loi 2000-108 du 10 février 2000 modifiée est rédigée comme suit :

Le ministre chargé de l'énergie peut recourir à la procédure d'appel d'offres dans les situations suivantes :

- Pour la mise en œuvre de projets d'installations de production situées dans le domaine public terrestre ou maritime, après consultation le cas échéant des collectivités territoriales directement concernées et dans des conditions qui seront fixées par décret.
- Lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs du document de programmation indicative mentionné à l'article 4 de la présente loi. Le reste sans changement.

Cette disposition est tout à fait conforme à l'encadrement communautaire des Aides d'Etat pour la protection de l'Environnement.

Actuellement, il y a des centres d'impôts qui imposent aux propriétaires de toits photovoltaïques de s'inscrire au registre du commerce et par conséquent à payer l'URSSAF sur la vente de courant qui s'élèvera à quelques centimes d'euros par an...

Chapitre 4 : Garantie d'origine renouvelable

Article 9 : Avant le 27 octobre 2003, il sera créé un organisme indépendant, regroupant à parité, des consommateurs, des scientifiques, des associations reconnues agissant pour la promotion du développement durable appelé Commission de certification d'origine de l'électricité renouvelable.

Un décret fixera les modalités de mise en place de cette Commission.

Article 10 : Cet organisme aura pour mission de mettre en place un cahier des charges permettant à des certificateurs indépendants de certifier l'origine renouvelable de l'électricité. Ces certificateurs indépendants devront être agréés par le Ministère de l'environnement et du développement durable, sur proposition de la Commission de certification d'origine de l'électricité renouvelable.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application du présent article.

Chapitre 5 : L'accès au réseau

Nonobstant les dispositions du titre III de la loi 2000-108 du 10 février 2000 modifiée, les dispositions suivantes s'appliquent à la production d'électricité produite par sources renouvelables.

Article 11 : L'électricité produite à partir de sources renouvelables telles que définies à l'article 2 dispose d'une priorité d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution. L'ordre de préséance entre les différentes sources renouvelables, tiendra compte de leur caractère plus ou moins stockable.

Article 12 : La détermination des capacités d'accueil par le gestionnaire du réseau concerné, pour le nouvel entrant, tiendra compte des dispositions de l'article 11 et des caractéristiques physiques du réseau qui devront être déterminées de façon objective, transparente et non discriminatoire.

Article 13 : Le 2ème alinéa du II de l'article 15 est ainsi rédigé :

"Dans ce but, le gestionnaire du réseau public de transport peut modifier les programmes d'appel. Sous réserves des contraintes techniques du réseau et des obligations de sûreté, de

sécurité et de qualité du service public de l'électricité et sous réserve des dispositions de l'article 11 de la présente loi, ces modifications tiennent compte de l'ordre de préséance économique entre les propositions d'ajustement qui lui sont soumises. Les critères de choix sont objectifs, non discriminatoires et publiés."

Chapitre 6 : Procédures administratives

Article 14 : Les demandes d'autorisation en application de la loi du 16 octobre 1919 ainsi que les demandes de permis de construire prises en application du code de l'urbanisme, seront déposées auprès des DRIRE qui en centraliseront l'instruction.
Un décret en Conseil d'Etat fixera les procédures, les délais, et approuvera les modèles d'autorisation, nonobstant tous les autres textes existants...

Article 15 : Un médiateur, désigné pour chaque région, par le Préfet compétent, arbitrera les litiges survenus entre l'administration et les requérants, à l'occasion des demandes d'autorisation.
Un décret fixera les modalités de mise en œuvre du présent article.

Chapitre : 7 Dispositions diverses

Article 16 : A l'article 5 au I, de la loi 2000-108 du 10 février 2000.

Il est inséré un antépénultième paragraphe.

Les installations qui produisent de l'électricité à partir de sources renouvelables ne sont pas assujetties au paiement de la contribution prévue aux alinéas précédents.

Article 17 : Sont abrogés les décrets

n° 2000-1196 du 6 décembre

n° 95-1204 et 95-1205 du 6 novembre 1995

Sont supprimés dans le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 le 5° du I de l'article 1.

L'instruction des dossiers est à ce jour bloquée soit en raison d'un vide juridique, soit en raison des textes inadaptés aux nouveaux enjeux des énergies renouvelables.

La révision ds ces textes sera très longue. La solution la plus rapide est de publier des décrets en application de la présente loi, notamment de l'article 1, qui s'appliquerait nonobstant toutes les autres lois.

Article 18 : Dès lors que l'activité de production d'électricité renouvelable ne dépasse pas un pourcentage fixé par décret du chiffre d'affaires d'une entreprise, l'investissement réalisé par cette entreprise n'entre pas dans la base de calcul correspondante de la Taxe professionnelle. Ils sont intégrés dans l'évaluation de la valeur locative du bâtiment servant de base de calcul de la Taxe foncière.

Article 19 : Lorsque le producteur est un particulier, le produit de la vente de l'énergie électrique dans le cadre de l'obligation est totalement exonéré de charges sociales et de taxation au titre de "revenu professionnel accessoire".

Chapitre 8 : La production d'électricité d'origine hydraulique

CONFIDENTIEL

TEXTES DE REFERENCE:

- **Loi du 16 octobre 1919 modifiée**, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique,
- **Loi du 29 juin 1984** relative à la pêche en eau douce et la gestion des ressources piscicoles
- **Loi du 2 janvier 1992** sur l'eau
- **Loi du 10 juillet 1976** relative à la protection de la nature,
- **Loi du 10 février 2000**, relative à la modernisation du service public de l'électricité

Et leurs décrets d'application

La majorité des textes législatifs qui régit la production d'électricité hydraulique n'est pas incompatible avec les prescriptions de la Directive ESER. Seule l'application tant au niveau des textes réglementaires que de l'interprétation qui en est faite par l'administration centrale et l'administration locale est sujette à contestation.

Nous n'ignorons pas qu'en matière d'environnement les Etats membres disposent d'un pouvoir de subsidiarité; se fondant sur cette situation, certains "lobby" font passer la protection des espèces animales avant celle de l'espèce humaine. C'est le cas notamment des "lobby" de la pêche, qui au motif de mettre en œuvre ou de conserver un potentiel de chances de captures important n'hésitent pas à imputer aux micro centrales toutes les nuisances, au détriment de la production d'électricité d'origine renouvelable. Cependant, force est de constater que l'activité pêche est beaucoup plus prédatrice pour les poissons que les micro centrales.

Pour justifier sa position le lobby de la pêche cite en exemple de vieilles installations qui n'ont pas été mises en conformité avec les nouvelles réglementations environnementales, pour l'unique raison que cette réglementation n'existait pas à l'époque. Aujourd'hui, une réglementation existe, (débit réservé, dispositif de passage des poissons migrateurs) et nous ne la contestons pas, à condition qu'elle ne fasse pas l'objet d'un "toujours plus" et qu'elle soit appliquée avec discernement: par exemple ne pas imposer de "passes à poissons" dans les cours d'eau où il n'y a pas de poissons migrateurs. C'est à ce niveau que la nouvelle réglementation doit être précise dans ses priorités, pour mettre fin aux dérives.

Dans cette optique, certains décrets devront être modifiés ou "réécrits pour tenir compte de la priorité donnée à la production d'électricité. c'est le cas des décrets d'application de la loi sur l'eau, ainsi que des décrets pris en application de l'article 432-6 du code de l'Environnement dont le fondement n'est pas toujours justifié par la présence de poissons migrateurs.

Article 20 : L'Article 2 – 3ème alinéa de la loi du 16 octobre 1919 est ainsi rédigé:

"Sur certains cours d'eau ou sections de cours d'eau dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat, après avoir constaté :

1) que la qualité des eaux ne correspond pas aux critères mentionnés dans la Directive 2000/60 CE du parlement Européen et du Conseil, du 23 décembre 2000, 2) que l'établissement d'une installation hydroélectrique ne permettrait pas d'atteindre les critères mentionnés ci dessus, aucune autorisation ou concession ne sera donnée pour des entreprises hydrauliques nouvelles. Pour les entreprises existantes, régulièrement installées à la date de la promulgation de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980, ou visées à l'article 27 de ladite loi, ainsi que pour les barrages existants une concession ou une autorisation pourra être accordée sous réserve que la hauteur du barrage ne soit pas modifiée.

Article 21 : L'article 2 Alinéa 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, est ainsi modifié :

Après" d'autre part" :

"Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les avantages qui en résulteraient pour la collectivité au regard du développement durable, et, le cas échéant, les mesures envisagées pour supprimer, réduire, voire compenser les conséquences dommageables pour l'environnement."

Depuis la promulgation de la loi du 15 juillet 1980, 10 décrets de classements sont parus interdisant ainsi l'équipement d'un fort potentiel hydroélectrique.

Cette interdiction ne repose sur aucun critère écologique, mais n'a pour objet que l'interdiction de construire des installations hydroélectriques nouvelles (cf. mémoire explicatif en annexe n° 2)

Si certaines espèces animales ou végétales doivent faire l'objet d'une protection particulière, ça ne peut être que dans le cadre de l'application de la Directive sur l'eau du 23 décembre 2000

Toute activité est "impactante" sur le milieu où elle s'exerce. Une bonne gouvernance d'un projet impose qu'aux éventuels impacts négatifs sur le milieu, il soit fait état des impacts positifs pour la collectivité ou pour le milieu, celui où s'exerce l'activité ou le milieu en général. Faute de cette disposition les conclusions des études d'impact risquent d'être négatives. Les impacts positifs pour la collectivité constituent des progrès pour l'environnement global. Pour les activités qui génèrent des impacts négatifs pour la collectivité, des mesures de minimisation ou de compensation peuvent être nécessaires.

Article 22 : Adduction d'eau potable

Les équipements de production d'électricité installés sur des systèmes d'adduction d'eau potable, ne sont pas soumis à autorisation, dès lors que la prise d'eau est régulièrement autorisée.

Ils ne sont soumis qu'aux dispositions de l'article 7 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000.

Article 23 : Utilisation des eaux usées

Les équipements de production d'électricité installés sur les systèmes d'évacuation des eaux usées ne sont soumises à d'autre obligation que celle résultant de l'article 7 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000

A ce jour, aucun texte ne régleme nte l'équipement des systèmes d'adduction d'eau potable, ni d'évacuation des eaux usées; c'est une lacune préjudiciable non seulement car elle prive la collectivité d'une source d'énergie renouvelable, mais elle prive également les communes d'un revenu complémentaire non négligeable qui permettrait d'amortir les investissements

Article 24 : décrets à modifier

Les décrets pris en application de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau suivants devront être modifiés pour tenir compte des dispositions de la présente loi, sans préjudice de la loi n° 92-3 sur l'eau.

- 92/1 042 du 24 septembre 1992 et les textes en découlant, notamment les prescriptions de certains SDAGE
- 93/742 et 93/743 du 29 mars 1993 et ceux qui les ont modifiés,
- 95/40 du 6 janvier 1995
- 96/102 du 2 février 1996

Chapitre 9 : L'électricité éolienne

La loi Legrand déjà votée en première lecture par le Sénat, recueille l'adhésion de la profession, à l'exception de quelques mesures complémentaires que nous proposerons avant son passage à l'Assemblée Nationale.

Nous ne faisons ici que reprendre la loi Legrand complétée.

Article 25 : Pour l'application des règles de l'urbanisme, les aérogénérateurs sont considérés comme des constructions de grande importance.

Les questions posées par les aérogénérateurs en ce qui concerne l'autorisation d'occupation des sols est relativement nouvelle. Même si les aérogénérateurs peuvent rester dans le droit commun des règles de l'urbanisme, l'article 23 énonce des principes de bon sens clarifiant et classifiant la position des aérogénérateurs dans le dispositif législatif.

Il s'agit ici de confirmer le projet de loi Legrand.

Article 26 : Les aérogénérateurs entrent dans le champ d'application du permis de construire ;

La demande de permis de construire des aérogénérateurs est soumise pour avis à la commission départementale des sites, perspectives et paysages ;

Après le deuxième alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « doivent comprendre une étude d'impact les projets d'implantation d'aérogénérateurs de 2,5 mégawatts (MW) de puissance installée. En cas de réalisation fractionnée, le seuil à retenir est celui du programme général. Les projets d'implantation d'aérogénérateurs non soumis à étude d'impact doivent faire l'objet d'une notice d'impact. »
Le premier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Sont visés par cette disposition les aérogénérateurs de plus de douze mètres »

Afin d'assurer la sécurité des personnes, l'implantation d'aérogénérateurs dans les zones d'activité économique ou commerciale ou à proximité d'infrastructures d'utilité publique visibles autre que les infrastructures et des bâtiments recevant des personnes de manière permanente.

Les aérogénérateurs actuels peuvent avoir des hauteurs supérieures à 100 m. Même si la probabilité d'occurrence de chute d'un aérogénérateur est très faible (moins que celle d'un arbre ou d'un pylône électrique), l'alinéa 5 de l'article 24 veille à minimiser les risques d'une telle occurrence.

L'article L. 130-1 concerne les espaces boisés classés. L'alinéa 2 de l'article 24 se justifie par le fait que l'impact visuel des aérogénérateurs est en général très faible dans les espaces boisés (pas ou peu de cône de vision éloigné). De plus, le défrichage nécessaire à l'implantation d'aérogénérateur est très réduit (inférieur à 2% de la surface totale) et l'ouverture du milieu résultant de ces défrichages est plutôt favorable à la biodiversité

Article 27 :

L'article L. 146-4 du code de l'urbanisme est modifié comme suit : au 2^{ème} paragraphe, après « par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières » rajouter « ou éolienne » ; après le titre IV, rajouter un titre V rédigé comme suit :

V – En vertu des prérogatives qui leurs sont conférés par l'article 16 de la présente loi, les conseils régionaux pourront proposer de fixer une limite des espaces proches du rivage spécifique à l'implantation d'aérogénérateurs au cas par cas en fonction de la compatibilité de leurs caractéristiques propres avec ce type d'installations.

Mesures complémentaires

Les autres sources ne nécessitent pas de dispositions particulières au sein de cette loi, mais de diverses mesures propres à développer les différentes filières, par exemple :

- *Adoption d'objectifs quantitatifs ambitieux (par exemple **500 MWh en photovoltaïque d'ici 2005 et 1000 MW d'ici 2010**), intégrés dans la PPI et déclinés le cas échéant en objectifs régionaux dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Régions*
- *Augmentation des tarifs de l'obligation d'achat à un niveau permettant de se passer de subventions directes à l'investissement (par ex. **0,45 €/kWh pour le PV**), assortis de quotas correspondant aux objectifs définis ci-dessus et d'un mécanisme d'indexation tenant compte de l'évolution réellement constatée des coûts.*
- *Pérennisation ou mise en place de mesures d'accompagnement telles que TVA à taux réduit, crédits d'impôt, amortissement accéléré, prêts à taux bonifiés*
- *Simplification des procédures administratives et contractuelles pour tous les propriétaires d'installations, notamment ceux dont l'activité principale n'est pas la production d'électricité.*
- *Programmes de sensibilisation et de formation des installateurs, des professions du bâtiment et des personnels administratifs concernés pouvant être mis en œuvre par l'intermédiaire du réseau des Espaces-Info-Energie soutenus par l'ADEME.*

Analyse comparative des différents mécanismes de soutien au développement des sources d'électricité renouvelables

Par Marc Jedliczka, Directeur de l'association HESPUL, mai 2003

En fixant un objectif d'augmentation de la part des sources renouvelables dans le bouquet électrique français de 15 % en 2002 à 21 % en 2010, la Directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 "relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité" confère à la politique française en la matière une obligation de résultat.

En revanche, ce texte ne dit rien sur les moyens à mettre en œuvre, qui sont laissés à l'appréciation de chaque Etat-membre au moins jusqu'à fin 2012.

La présente note a pour objet d'examiner les avantages et inconvénients des différents mécanismes disponibles, dans le but de donner des éléments d'appréciation et de décision au législateur dans la perspective de la future loi d'orientation sur l'énergie.

1. Les différents types de mécanismes de soutien

Ø **Les aides directes à l'investissement** présentent de nombreux inconvénients :

- Faisant appel au budget de l'État ou des collectivités territoriales et pesant de ce fait le niveau des prélèvements obligatoires, elles sont directement soumises aux aléas politiques et économiques et ne sont donc pas en mesure d'offrir une visibilité suffisante aux investisseurs, à la fois dans le secteur de la production électrique proprement dite et dans l'industrie de fabrication des machines et composants.
- Elles sont strictement limitées par la réglementation européenne, notamment par l'*Encadrement communautaire des aides d'Etat en faveur de l'environnement* de décembre 2000 et doivent faire l'objet d'une procédure lourde de notification.
- Leur efficacité est souvent très discutable parce qu'elles génèrent de la bureaucratie, donc des délais et une transparence aléatoire, et surtout parce qu'elles n'incitent pas au bon fonctionnement des installations sur la durée une fois la subvention initiale empochée.

De plus, le réseau électrique, en tant que support physique permettant un échange en temps réel entre opérateurs, autorise d'autres mécanismes de soutien qui ne cumulent pas ces handicaps. Dans le domaine électrique, elles devraient donc **être réservées aux opérations de démonstration**.

Ø **Les mécanismes incitatifs basés sur une aide au fonctionnement**

Permettant de tirer parti de "l'effet réseau", ils sont considérés comme des mécanismes de marché et n'entrent pas à ce titre dans le champ de l'encadrement communautaire cité plus

haut. Ils n'ont donc pas à être soumis à la procédure de notification préalable auprès de la Commission.

La Directive prévoit qu'ils feront l'objet d'une évaluation par la Commission fin 2005 pouvant éventuellement déboucher sur une proposition d'harmonisation qui devra de toute façon prévoir une période de transition de 7 ans. Ceci revient à dire que quel que soit le ou les mécanisme retenus, ils bénéficient d'une sécurité juridique d'au moins une dizaine d'année.

Les mécanismes les plus fréquemment mis en place, discutés ou simplement évoqués au sein de la plupart des États européens sont au nombre de trois :

- Les *appels d'offre* concurrentiels
- Les *certificats verts* associés à des quotas obligatoires
- Les *tarifs d'achat garantis*

Préalablement à l'examen détaillé de leurs avantages et inconvénients respectifs, il convient de noter que chacun d'entre eux implique une intervention directe du pouvoir politique à un moment ou à un autre du processus de décision ou de mise en œuvre.

Dans les deux premiers cas, ce sont les volumes à produire qui sont déterminés politiquement et les prix économiquement, tandis que c'est l'inverse pour le troisième, comme le montre le tableau ci-dessous :

Critère	Volume	Prix
Mécanisme		
Appels d'offre	Politique	Économique
Certificats verts	Politique	Économique
Tarifs d'achat	Économique	Politique

Par ailleurs, aucun des trois n'affecte le budget de l'État, puisque les mécanismes de compensation permettent de répartir les éventuels surcoûts entre les différents opérateurs que sont les producteurs, les gestionnaires de réseaux et les consommateurs. Ces derniers sont dans tous les cas les contributeurs finaux à ces objectifs reconnus d'intérêt général, comme c'est déjà le cas par exemple pour l'électrification rurale depuis la fin du XIX^e siècle par le biais de la péréquation tarifaire.

Il s'ensuit de ces deux constats que, contrairement à certaines affirmations fondées sur des *a priori* idéologiques, **aucun des trois n'est plus un "pur mécanisme de marché" que les autres.**

Une fois écartés les préjugés, la seule vraie question qui se pose est celle de l'efficacité respective de chacun des systèmes au regard de l'objectif qui est de réaliser le plus grand nombre possible d'équipements au moindre coût. C'est ce que nous allons examiner ci-dessous.

Du fait que l'on raisonne à **moyen terme** et que l'on a affaire à des **technologies en développement ou émergentes**, deux objectifs complémentaires doivent être assignés à ces mécanismes:

- **déclencher des décisions d'investissement** dans des unités de production d'électricité de façon à augmenter la part des sources renouvelables dans la consommation nationale d'électricité.
- **accélérer les progrès** des filières renouvelables **vers la compétitivité directe** avec les filières conventionnelles bien établies en favorisant notamment l'innovation technique et l'investissement dans de nouvelles unités de fabrication des moyens de production.

En outre, pour évaluer l'adéquation des mécanismes à ces objectifs il est indispensable de se placer **du point de vue de l'investisseur** : un mécanisme théoriquement " parfait ", mais qui ne se traduirait en pratique par aucun investissement n'aurait en effet aucun intérêt.

Enfin, la pertinence de chacun des mécanismes envisagés doit être jugée au regard de leurs interactions avec les spécificités structurelles des technologies de production d'électricité renouvelables, très différentes de celles des sources conventionnelles.

Ø Une structure de coûts très fortement concentrée sur l'investissement

En effet, les coûts de fonctionnement des renouvelables sont soit quasi-nuls hors maintenance pour les filières de flux (solaire, hydraulique, éolien), soit relativement faibles mais stables et prévisibles car liés pour l'essentiel aux coûts locaux de main d'œuvre pour les filières de la biomasse (bois, bio-gaz, bio-combustibles).

Dès lors, **le coût d'accès au capital** sera l'un des éléments déterminants de la réalisation des projets. Ce coût est lui-même déterminé par la perception du risque global qu'a l'investisseur ou le prêteur, ce risque pouvant se décomposer en **risque technique** et **risque commercial**.

Les certificats verts et les appels d'offre maximisent tous deux le risque commercial, les premiers parce qu'ils génèrent une incertitude permanente sur le prix de vente du kWh, les seconds parce qu'ils opèrent une pression artificielle à la baisse. Afin de limiter le risque global, les investisseurs vont donc **chercher à limiter le risque technique**, en faisant appel à des technologies déjà éprouvées au détriment de l'innovation et des sauts technologiques. Or c'est là que résident les potentiels les plus importants de gain de productivité et d'amélioration des performances technico-économiques. Dès lors, l'objectif de compétitivité par la baisse des coûts et par l'amélioration des performances aura beaucoup de mal à être atteint, et par voie de conséquence celui d'augmentation de la part des renouvelables également, le fameux "cercle vertueux" ne pouvant pas s'enclencher *ex nihilo*.

Les tarifs d'achat garantis minimisent au contraire le risque commercial en offrant une bonne visibilité aux investisseurs. Ils sont donc particulièrement **favorables à la prise de risque technique** et donc à l'innovation, aux sauts technologiques et à l'investissement industriel indispensables pour atteindre la maturité requise et donc la compétitivité, ce qui est d'ailleurs vérifié par l'expérience des différents pays ayant eu recours à ce mécanisme.

Ø La variabilité de la ressource

Quelle que soit la filière considérée, la ressource varie fortement en fonction des données géographiques, climatiques et humaines des territoires où sont implantés les moyens de production, et la prise en compte de ce paramètre se fait de manière très contrastée pour chaque système.

Les appels d'offre poussent inexorablement à une **forte concentration** des projets sur les sites disposant de la meilleure ressource, qui sont aussi très souvent les plus sensibles en termes d'environnement et de paysage, et les moins bien équipés en capacité d'évacuation des réseaux. Les conséquences en sont des phénomènes de rejet par les habitants, des délais de raccordement anormalement long ou des surcoûts d'infrastructure exorbitants pour la collectivité. Ce qui est évident pour l'éolien pourrait l'être aussi pour le photovoltaïque si l'on s'avisait par exemple de chercher à développer des centrales de grande puissance en zone méditerranéenne.

Les certificats verts sont fondés sur le principe d'un marché d'échange de type "produits dérivés" qui ne peut raisonnablement fonctionner qu'à un niveau international. Si les règles de fluidité et de transparence sont respectées, ce système débouchera nécessairement sur **un prix de vente du kWh uniforme** au niveau européen pour chaque filière faisant l'objet de quotas. Dès lors, les sites les plus productifs bénéficieraient d'une rente de situation moralement critiquable et économiquement néfaste, car l'augmentation mécanique des profits de quelques-uns se ferait au détriment du développement de la filière considérée.

Les tarifs d'achat peuvent être facilement et efficacement **modulés en fonction de la productivité** réelle de chaque site comme c'est déjà le cas pour l'éolien en France et en Allemagne. Grâce à cette modulation, il devient possible d'équiper des sites moyennement ventés et d'éviter ainsi la concentration des projets dans les zones les plus ventées et les moins peuplées au profit d'une répartition et donc d'un aménagement du territoire plus équilibrés. Ce principe peut être étendu à toutes les filières, éventuellement sous forme de tarifs régionalisés.

Ø Le caractère fortement décentralisé de la ressource

Les sources renouvelables sont par nature très fortement décentralisées et font appel à des équipements de puissance modeste, nombreux et dispersés. Elles peuvent donc être mises en œuvre par des investisseurs et des opérateurs de nature, de taille et de niveau d'organisation forts différents, depuis le particulier qui installe un toit photovoltaïque sur sa maison individuelle jusqu'à la multinationale pétrolière qui construit plusieurs centaines de mégawatts éoliens off-shore, en passant par la collectivité locale qui produit du bio-gaz de décharge ou la coopérative agricole qui gère une co-génération au bois sur réseau de chaleur.

Dans de nombreux cas, l'exploitation des énergies renouvelables peut procurer localement des ressources financières conséquentes, bien au-delà de la seule fiscalité ou de la simple location de terrain, et devenir ainsi des instruments privilégiés de **développement économique** et de **création d'emplois**, d'autant plus avantageux que par définition non-délocalisables.

D'un autre côté, leur mise en œuvre interfère généralement avec un nombre important de riverains et de protagonistes locaux de toutes sortes, qu'il faudra convaincre de l'intérêt qu'elles représentent pour la collectivité et dont il faudra parfois vaincre les réticences. Un bon moyen pour y parvenir est l'implication directe des acteurs locaux, particuliers, entreprises ou collectivités, dans l'opération, par exemple à travers une participation financière plus ou moins significative à l'investissement.

Les *appels d'offre* sont très mal adaptés au développement d'une logique territoriale, dans laquelle le rythme des décisions et des procédures n'a que très peu de chances de se trouver en adéquation avec un calendrier déterminé de façon centralisée et sur des critères purement énergétiques, alors que les autres composantes locales déterminantes comme l'acceptation des riverains, la maîtrise du foncier ou les délais de construction des bâtiments suivent d'autres logiques.

Les *certificats verts* ne peuvent être accessibles qu'à des structures d'investissement extrêmement puissantes, capables d'une part d'aller sur les marchés internationaux de produits dérivés, d'autre part d'assumer le risque d'une variation incessante et totalement imprévisible du prix de vente de la production, déterminé par un marché fortement spéculatif.

Les *tarifs d'achat* offrent à la fois une stabilité suffisante, même si on leur applique une baisse périodique pour tenir compte des améliorations techniques et économiques constatées, et une simplicité de gestion parfaitement adaptées à l'implication des acteurs locaux

3. Le retour d'expérience

Cette analyse théorique qui donne un très net avantage aux tarifs d'achat garantis pour assurer un décollage effectif des filières renouvelables émergentes est corroborée sans conteste par le retour d'expérience s'étalant sur plusieurs décennies parmi les différents pays européens, notamment mais pas uniquement dans le domaine de l'éolien.

Les deux pays disposant des meilleurs gisements européens, le Royaume-Uni et la France, ont d'abord opté pour des appels d'offre. Tous deux ont connu avec ces systèmes des échecs flagrants non seulement en termes de puissance installée, mais aussi de capacité industrielle de fabrication de turbines : l'industrie britannique, florissante à l'aube des années 80 a été liquidée ; quant à la France, malgré l'injection de fonds publics considérables dans quelques entreprises, elle n'est toujours pas parvenue à positionner son industrie domestique sur le marché international.

A l'inverse, les trois pays qui ont opté très tôt pour des tarifs d'achat – le Danemark, l'Allemagne et l'Espagne – figurent parmi les leaders mondiaux, tant pour la production d'énergie éolienne que pour la fabrication – et l'exportation dans le monde entier – de turbines de grande puissance.

L'expérience danoise est d'autant plus significative que le passage rapide d'un système "tarifs d'achat" à un système "certificats verts" a stoppé brusquement et gravement l'expansion industrielle et énergétique de la filière, passant de 600 MW commandés en 1999 à 20 en 2000. Seul un programme national de "re-powering" (augmentation de la puissance des machines installées) a permis d'offrir aux fabricants danois un ballon d'oxygène jusqu'à fin 2002.

Les Pays-Bas, chantres du commerce international des certificats verts qu'ils avaient mis en place les premiers de manière volontariste dès 1999, ont suspendu leur système fin 2002 et réfléchissent toujours à un nouveau système, qui sera probablement basé sur l'aide à l'investissement. Le gouvernement s'était en effet rendu compte que pas moins de 130 millions d'Euros étaient partis à l'étranger rien qu'en 2002 pour acheter les fameux certificats indispensables au respect des quotas. Pire : il est probable que cette somme ait fourni une rente pour le moins contestable à des exploitants d'installations anciennes déjà amorties, notamment en grande hydraulique, plutôt que de financer de nouveaux équipements ailleurs en Europe, ce qui aurait été un moindre mal.

Cette expérience malheureuse montre que même si l'on considère que les certificats verts peuvent représenter à l'avenir un système acceptable ou même efficace, les conditions préalables indispensables à son fonctionnement sont loin d'être remplies :

- **un degré élevé d'ouverture effective** du marché de l'électricité à la concurrence permettant d'atteindre la masse critique d'opérateurs nécessaire à un véritable marché des certificats
- **un système de certification et de traçabilité fiable**, indépendant des producteurs et internationalement reconnu
- le renforcement de **la capacité d'expertise des autorités compétentes** (Etats, régulateurs,...) pour être en mesure de fixer des objectifs cohérents dans la durée avec l'état de l'art de chaque filière et leur évolution
- une **maturité industrielle suffisante** des technologies éligibles à de tels systèmes

Pour la France, cela impliquerait de plus de revoir en profondeur un arsenal juridique et réglementaire qui ignore totalement la notion de quota obligatoire et de sanction financière en cas de non-respect. Du reste, la réaffirmation du monopole d'EDF pour les clients domestiques jusqu'en 2007 rendrait absurde la mise en place d'un tel système.

Quant aux appels d'offre, malgré les déboires de feu "Eole 2005", on peut admettre qu'ils puissent être à nouveau mis au service du développement des énergies renouvelables, mais uniquement pour des puissances importantes et des technologies réellement compétitives, faute de quoi ils risqueraient de n'avoir comme seul effet que d'accentuer les difficultés de notre pays à respecter ses objectifs. On peut notamment les envisager pour de futurs projets éoliens maritimes, notamment dans le domaine public.

4. Conclusions

- CONFIDENTIEL
- 1) **L'obligation d'achat assortie de tarifs garantis** doit être considérée comme **le principal mécanisme** susceptible de permettre France de tenir les objectifs assignés par la Directive 2001/77 et de favoriser le développement d'une industrie compétitive au niveau international

Instaurée par la loi du 10 février 2000, elle doit non seulement être confirmée dans son principe, mais aussi être adaptée aux enjeux énergétiques et industriels de la décennie par :

- Ø la suppression de la limite des 12 MW, injustifiée, inutile et pénalisante
 - Ø une mise à niveau des tarifs des filières défavorisées (photovoltaïque, hydraulique, biomasse, biogaz) de façon à garantir une rentabilité suffisante des investissements
 - Ø la simplification des procédures administratives, notamment pour les petits producteurs dont ce n'est pas l'activité principale.
- 2) **Les appels d'offre** doivent être réservés à des puissances importantes et des technologies proches de la compétitivité, comme l'éolien maritime.
 - 3) **Les certificats verts** ne devraient éventuellement être envisagés qu'à l'issue d'un processus garantissant un fonctionnement totalement transparent au niveau européen, en les réservant aux filières réellement compétitives ainsi qu'aux opérateurs de taille suffisante.