

MOTIF DE LA DECISION

concernant le projet de décret définissant des dérogations aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre des combustibles ou carburants solides et gazeux issus de la biomasse s'appliquant dans les territoires d'outre-mer

Le présent document vise à tirer les conclusions des consultations menées sur le projet de décret définissant des dérogations aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre des combustibles ou carburants solides et gazeux issus de la biomasse s'appliquant dans les territoires d'outre-mer, à savoir une consultation :

- du public réalisée du 15/12/2022 au 13/01/2023, en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- de l'Assemblée de Guyane réalisée du 21/12/2022 au 21/01/2023, en application de l'article 7152-2 du code général des collectivités territoriales ;
- du Conseil supérieur de l'énergie le 20/12/2022 ;
- du Conseil national de l'évaluation des normes le 09/02/2023.

Les principales remarques et contributions recueillies lors de ces consultations portent sur le territoire de la Guyane, sur lequel le présent exposé se focalisera en conséquence.

ARTICLE 1^{ER} : GUYANE (DEFRICHEMENT, BIOMASSE AGRICOLE)

En préambule, le Gouvernement tient à rappeler que le décret susvisé s'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre de documents de planification et plus spécifiquement pour ce qui concerne la Guyane, du schéma d'aménagement régional¹ (SAR) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie² (PPE). Ces documents de planification cherchent à assurer le meilleur équilibre entre les différents enjeux du territoire guyanais, en particulier d'une part, son patrimoine naturel exceptionnel, et d'autre part, la satisfaction des besoins élémentaires de la population guyanaise, qui a été multipliée par un facteur 6 au cours des 50 dernières années³, notamment au travers du développement de surfaces agricoles et de la création d'infrastructures et de logements. A cet égard, la forêt guyanaise, couvrant environ 96% du territoire, constitue à la fois une opportunité et une contrainte, en termes d'occupation des sols. Ce contexte mérite d'être pris en considération et il convient de souligner que le décret mis en consultation n'est pas le fait générateur de l'ensemble des évolutions du territoire, dont il essaye au contraire de tirer parti de la façon la plus pragmatique possible, dans le respect des textes nationaux et européens en vigueur.

Il convient également de rappeler que le décret mis en consultation n'a vocation ni à ré-analyser en profondeur, ni à refondre, ni à remplacer les textes de planification prévus par les textes de loi, validés par les élus de Guyane et reconnus par l'Etat.

¹ Prévu par l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales et approuvé par décret n° 2016-931 du 6 juillet 2016

² Prévue par l'article L. 141-5 du code de l'énergie, et adoptée par Décret n° 2017-457 du 30 mars 2017 modifié par le Décret n° 2021-1126 du 27 août 2021

³ [Données 2019 de l'INSEE](#) : 44 392 hab en 1968, 281 678 hab en 2019

En particulier, concernant l'intégrité de la forêt guyanaise, et l'impact en matière de biodiversité et de carbone du défrichement, il n'a nullement été prétendu que ces impacts sont inexistant. Toutefois, il est rappelé que le SAR comme la PPE ont déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale (au titre de l'article R. 122-17 du code de l'environnement) et qu'il ne paraît donc pas nécessaire de procéder à une réévaluation de ces impacts avant publication du décret.

Pour information, les émissions de gaz à effet de serre du défrichement en Guyane sont annuellement renseignées dans les inventaires d'émissions de gaz à effet de serre français officiellement transmis au titre de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique. A titre d'exemple, selon les inventaires publiés en 2022, la conversion de terres forestières en terres cultivées pour l'année 2020 représentait 1 306 ktCO₂e pour 1 585 ha (soit environ 824 tCO₂/ha, cf infra pour l'impact total estimé).

Concernant le bois issu du défrichement en Guyane, un certain nombre de contributions mettent en avant ou questionnent le caractère « renouvelable » de la ressource compte-tenu de la nature nécessairement finie du processus de défrichement. Le Gouvernement peut souligner à ce sujet que, compte-tenu des perspectives d'évolutions de la population, la dynamique de défrichement a été présentée comme pérenne et pouvait donc être intégrée dans une stratégie de diversification du mix basée sur des installations utilisant cette biomasse. Cependant, si le décret rend possible cette stratégie de diversification, il ne lui revient pas de l'entériner à la place de la PPE guyanaise, ou à l'inverse, de la bloquer alors qu'elle serait prévue par la PPE compte tenu des éléments de prospective disponibles pour le territoire.

Concernant l'année 2047, le Gouvernement souligne que cette échéance, bien que jugée lointaine par certaines contributions, était toutefois adaptée à la durée de vie standard de 25 ans d'une centrale électrique entrant en service en 2022 (l'échéance fixe étant du reste de moins en moins adaptée aux futures installations qui entreront en service après 2022). Il rappelle également que, formellement, la base juridique exige « une durée limitée » sans plus de précision.

Cette échéance sera assortie d'un processus de rapportage spécifique permettant la transparence et une préparation progressive de sortie des approvisionnements placés sous dérogation.

En plaçant ce rapportage en amont de l'adoption de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie, le décret place les décideurs locaux en position de s'adapter au constats effectués par les différentes installations en matière de disponibilité de combustibles alternatifs.

Ces dispositions ont été insérées dans l'article 1^{er}, dans de nouvelles parties II, III et IV.

Ces dispositions semblent les mieux à mêmes de répondre de façon proportionnée à la fois à la base juridique du texte et à la volonté d'utiliser la ressource disponible. En effet, le Gouvernement rappelle qu'il souhaite éviter des dispositions trop rigides qui pourraient conduire à une situation paradoxale dans laquelle certaines ressources issues du processus de défrichement seraient disponibles physiquement sur le territoire mais indisponibles juridiquement, forçant les installations à recourir, par exemple, à des combustibles d'importation, ou à se retrouver en difficultés d'approvisionnement.

Concernant le développement de cultures énergétiques en Guyane, le Gouvernement note que de nombreuses contributions émettent la crainte d'un « appel d'air » occasionné par ce décret, et d'un risque de concurrence avec les cultures alimentaires.

Le Gouvernement tient à souligner que c'était précisément la raison pour laquelle l'article 1^{er} du décret définissait à la fois un plafonnement de 15 % de la surface agricole utilisée pouvant être dédiée à des cultures exclusivement énergétiques, afin de limiter l'emprise totale de ces cultures en termes de surfaces, et une valeur plancher de 12 ha / 100 hab pour les surfaces à vocation alimentaire. La note accompagnant le décret à l'occasion de la consultation du public fournissait des éléments de chiffrage

que peu de contributions semblent avoir relevés : les cultures exclusivement énergétiques pourraient représenter de l'ordre de 6 000 ha maximum à horizon 2030 du fait du plafonnement fixé par le décret, à comparer aux 8 400 000 ha du territoire (soit environ 0,1 % du total), correspondant à une émission totale cumulée approximative de 5 MtCO₂ équivalent⁴. Concernant la valeur plancher de 12 ha/100 hab, il est précisé que cette valeur ne constitue aucunement un objectif du territoire en matière d'autonomie alimentaire, ce qui s'écarterait notablement du champ de compétence du décret, mais d'une valeur minimale ayant fonction de « garde-fou » évitant le remplacement de cultures alimentaires par des cultures énergétiques.

Au sujet plus spécifique du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation hors de l'Union de certaines marchandises et de certains produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, discuté en 2022, la question de la compatibilité du décret avec ce règlement a été soulevée.

Le Gouvernement appelle en premier lieu à éviter toute conclusion hâtive concernant le contenu de ce règlement, dont [il a par ailleurs salué l'adoption](#) et qui constitue une avancée majeure permettant de lutter contre la déforestation au niveau mondial. Il rappelle que ce règlement a été publié au journal officiel de l'Union Européenne le 9 juin 2023, est entré en vigueur 20 jours après cette publication et que les dispositions s'appliqueront 18 mois après cette entrée en vigueur.

Ce règlement viendrait notamment interdire l'utilisation du bois de défrichement à vocation agricole (définition de la « déforestation » dans le règlement) ainsi que le bois énergie qui serait récolté sur ces terres, dans les deux cas lorsque les terres sont défrichées après le 31/12/2020. La transformation substantielle d'un milieu forestier en « forêt de plantation » ou en « forêt plantée » pourrait également être concernée selon les configurations (notion de « dégradation forestière »).

En revanche, selon les premières analyses, le bois de défrichement non agricole (ex : route, urbanisme) pourrait toujours être utilisé, de même que le bois énergie cultivé sur des terres défrichées avant le 31/12/2020, ou encore les cultures énergétiques, comme la « canne énergie », dès lors que ces dernières ne font pas partie des « commodités » visées par le règlement (bovins, cacao, café, palmier à huile, soja, caoutchouc et bois). Le bois issu de l'exploitation durable des forêts guyanaises ne serait pas non plus concerné par les restrictions, dès lors que ces dernières ne sont pas « dégradées » au sens du règlement. Ces sujets font en ce moment l'objet de discussions avec les parties prenantes.

Le Gouvernement reconnaît que l'indisponibilité de certaines ressources peut constituer une difficulté pour la diversification du mix énergétiques guyanais et que ceci appellera à une analyse détaillée des projets concernés et des alternatives disponibles. Il assure cependant qu'il veillera au respect des dispositions du règlement sur lesquelles la France doit se montrer exemplaire.

Une référence à ce nouveau règlement a été insérée en tête des articles 1^{er} et 3, étant entendu que le règlement se serait, dans tous les cas, imposé au décret en tant que texte d'application directe sur le territoire de l'Union Européenne.

De nombreuses contributions ont critiqué le défrichement et/ou l'utilisation de biomasse guyanaise à des fins de production de carburants, en particulier à destination du secteur spatial.

Le Gouvernement tient à rappeler que le décret présenté est conforme à sa base juridique tirée de la directive RED II, à savoir l'article L. 281-12 du code de l'énergie, et qu'en conséquence, **les bioénergies**

4 Chiffre déduit des éléments de chiffrage du CITEPA (fichier « LULUCF_background » du SECTEN 2022 : Catégorie 4.B.2.1, conversion « Forest ==> Cropland ») :

1060 (CSC LB Woodremovals) + 234 (CSC MinS) + 12 (CSC LT) ktCO₂e = 1 306 ktCO₂e pour 1 585 ha (onglet « Area1 ») soit 824 tCO₂e/ha, soit un cumul total d'émissions liées au changement d'affectation des sols de l'ordre 4,944 MtCO₂e.

à usage transport, et les bioliquides permettant de produire de l'électricité ou de la chaleur, ne sont pas couverts par le décret et ne peuvent donc prétendre à la dérogation.

Par souci de transparence, le Gouvernement précise par ailleurs qu'en l'extension du périmètre de la dérogation ouverte par la directive a été décidée à l'occasion de la révision de la directive.

A ce sujet, même si le Gouvernement ne dispose pas, à ce jour, de tous les éléments prospectifs permettant de cerner les besoins effectifs en dérogation, il a soutenu, à titre préventif, l'extension du champ des dérogations dans les négociations européennes et se montrera vigilant et transparent lors de leur mise en application. Il convient à ce sujet de rappeler que ces éventuelles dérogations resteront, dans tous les cas, encadrées par un décret prévu à l'article L. 281-12 du code de l'énergie. Les études prospectives concernant les conditions techniques, environnementales et économiques d'approvisionnement en bioliquides de la Guyane, prévues par les articles 7 et 10 du décret n°2017-457 modifié par le Décret n° 2021-1126 du 27 août 2021, viendront éclairer la décision.

Concernant le respect des peuples autochtones, le Gouvernement appelle de façon générale à respecter le plus haut niveau d'exigence en matière d'information et d'implication du public et des populations locales dans la conduite des divers projets du territoire. En l'absence de grief plus précis, il lui est cependant impossible de se prononcer de façon plus avancée, mais le Gouvernement invite là-encore à bien considérer les limites du périmètre de compétence du décret soumis à consultation.

ARTICLE 2 : GUYANE (LAC DE PETIT-SAUT)

L'article 2 du décret sera laissé inchangé compte-tenu du faible nombre de contributions et du faible nombre d'arguments.

Il est par ailleurs souligné que cet article a vocation à clarifier le statut juridique de cette biomasse au regard de la mise en œuvre de la RED II, mais il ne s'agit pas, selon le Gouvernement, de de la création d'une dérogation à proprement parler.

ARTICLE 3 : LA REUNION

Concernant l'article 3 portant sur le cas de la Réunion, suite à des contributions d'acteurs lors de la consultation du public, le Gouvernement apporte une modification visant à distinguer le cas des opérations de lutte contre des espèces exotiques envahissantes de celui d'opérations de restauration du caractère agricole de certaines parcelles.

Dans le premier cas, l'opération visant à retirer des espèces ciblées des milieux naturels, il paraît logique que la biomasse extraite en fin d'opérations soit très majoritairement constituée des espèces exotiques envahissantes ciblées, et non d'espèces autochtones : le plancher de 90% en volume est donc maintenu et la formulation est clarifiée, la valeur plancher étant censée s'appliquer au volume de biomasse finalement extraite, et non à la biomasse initialement présente sur site qui peut inclure des essences autochtones en quantité variable et n'ayant pas vocation à être retirées.

Dans le second cas en revanche, l'opération vise prioritairement à rétablir le caractère agricole de certaines parcelles qui se sont naturellement enrichies. Cet enrichissement pouvant résulter de la progression d'essences exotiques envahissantes mais également d'essences autochtones, il ne s'agit plus d'opérations spécifiquement ciblées sur des espèces envahissantes. Le plancher de 90% en

volume ne se justifie pas sur ce type d'opérations. Il est souligné que ce type d'opérations devraient a priori constituer une ressource relativement limitée.

Par ailleurs, l'article 3 a été complété selon les mêmes modalités que l'article 1^{er} en matière de suivi des plans d'approvisionnement, de rapportage régulier sur la sortie des approvisionnements dérogatoires, et de publicité de informations fournies.