



DÉLIBÉRATION N° 2017-082

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 avril 2017 portant avis sur le projet d'arrêté relatif au niveau de la prise en charge des coûts de raccordement à certains réseaux publics de distribution de gaz naturel des installations de production de biogaz, en application de l'article L. 452-1 du code de l'énergie

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

1. CONTEXTE – COMPÉTENCE ET SAISINE DE LA CRE

L'article 19 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables a modifié l'article L. 452-1 du code de l'énergie en introduisant une réfaction tarifaire pour le raccordement des installations de production de biogaz aux réseaux de distribution de gaz naturel.

Les dispositions de l'article L. 452-1 du code de l'énergie précisent dorénavant que « pour les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel qui ne sont pas concédés en application de l'article L. 432-6 et qui ont pour société gestionnaire une société mentionnée à l'article L. 111-61, [les coûts couverts par ces tarifs] comprennent également une partie des coûts de raccordement à ces réseaux des installations de production de biogaz. »

Il prévoit également que « le niveau de prise en charge ne peut excéder 40 % du coût du raccordement. Il est arrêté par l'autorité administrative, après avis de la Commission de régulation de l'énergie ».

Par courrier reçu le 13 mars 2017, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour avis d'un projet d'arrêté relatif au niveau de la prise en charge des coûts de raccordement à certains réseaux publics de distribution de gaz.

2. CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté a pour objet de fixer à 40 % le niveau de prise en charge des coûts de raccordement des installations de production de biogaz par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel, dits « tarifs ATRD ». Cette réfaction tarifaire s'applique aux installations de production de biogaz pour lesquelles les contrats de raccordement aux réseaux de distribution de gaz naturel ont été signés après le 1^{er} avril 2017. En application des dispositions de l'article L. 452-1 du code de l'énergie, l'application de ce dispositif est limitée aux raccordements d'installations de production de biogaz aux réseaux de distribution situés dans les zones de desserte exclusives respectives de GRDF et des entreprises locales de distribution (ELD) de gaz naturel desservant plus de 100 000 consommateurs.

3. ANALYSE DE LA CRE

Les débats parlementaires concernant l'article 19 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 susvisée ont mis en avant l'objectif de favoriser le raccordement des installations de production de biométhane et ainsi contribuer aux objectifs d'injection de biométhane dans les réseaux de gaz fixés par le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie à 1,7 TWh en 2018 et 8 TWh en 2023.

3.1 Articulation avec le dispositif de soutien aux installations de production de biométhane raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel

Entre deux projets présentant les mêmes qualités techniques et environnementales, l'introduction de la réfaction pourrait conduire à attribuer un soutien public au projet le plus cher pour la collectivité en raison d'un coût du raccordement plus élevé. En effet, d'une part, dans le cadre des tarifs d'obligation d'achat, les projets les plus coûteux pour la collectivité du fait de coûts de raccordement élevés, pourraient être les plus rentables pour les porteurs de projets et se voir réaliser en priorité. D'autre part, en cas de mise en œuvre de procédure concurrentielle, la prise en charge par le tarif ATRD d'une partie du coût de raccordement pourrait permettre au producteur de ne l'internaliser que partiellement dans le niveau de soutien qu'il propose et d'être désigné lauréat.

La CRE note que les installations de production de biométhane raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel connaissent une forte dispersion de leurs coûts de production s'expliquant non seulement par la diversité des coûts de raccordement mais également par la diversité des ressources de biomasse mobilisables, la diversité des technologies et des fournisseurs, le coût du transport des composants, le prix du foncier, l'acceptabilité locale du projet, la durée d'obtention des autorisations administratives ou encore les conditions de financement accessibles.

Pour les installations qui pourraient être soutenues dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, l'introduction de la réfaction est superflue dans la mesure où ces procédures permettent de tenir compte de la diversité, non pas des seuls coûts de raccordement, mais de l'ensemble des coûts, le producteur proposant le niveau de soutien en fonction de la réalité de ses coûts et du niveau de rentabilité qu'il attend. En conséquence, en cas de mise en œuvre de procédure concurrentielle pour les installations de production de biométhane raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel, la CRE demande de porter le taux de réfaction à 0 % pour les installations qui seraient soutenues par ce mécanisme de soutien.

La non-prise en compte de la diversité des coûts dans les tarifs d'obligation d'achat confirme leur insuffisance pour allouer un soutien approprié à chaque installation. Cette insuffisance peut justifier la mise en œuvre d'une réfaction pour celles-ci, afin de contribuer à l'objectif évoqué lors des débats parlementaires, pour autant que le niveau de réfaction reste faible pour que les inconvénients évoqués précédemment demeurent d'une ampleur raisonnable. Le taux de 40 % envisagé semble à cet égard élevé. Ainsi, la CRE considère qu'un niveau de réfaction plus faible permettrait, tout en amoindrissant les inconvénients d'une telle mesure « corrective », d'atteindre les objectifs poursuivis par le législateur. En effet, plus le taux de réfaction est élevé, plus l'émergence de projets ayant des coûts de raccordement élevés supportés pour partie par la collectivité est probable, en raison de l'importance du soutien apporté par le taux de réfaction au-delà du tarif.

Au surplus, en l'absence de retour d'expérience sur la mise en œuvre d'une telle réfaction et sur ces effets sur le développement des projets, la CRE recommande de fixer le taux de réfaction à un niveau plus faible.

En outre, la CRE demande la redéfinition de l'ensemble des tarifs d'obligation d'achat de biométhane de manière concomitante à l'introduction de la réfaction, notamment au regard des évolutions de coûts qu'a connues la filière depuis 5 ans, les dispositions tarifaires n'ayant pas été réexaminées depuis la mise en place du soutien à cette filière en 2011. À défaut, l'introduction de la réfaction générerait des effets d'aubaine importants – *a fortiori* si des taux allant jusqu'à 40 % étaient maintenus.

3.2 Analyse des conséquences de l'introduction d'une réfaction tarifaire pour le raccordement des installations de production de biométhane sur les niveaux des tarifs ATRD

Contrairement à l'électricité où la péréquation du TURPE se fait au niveau national, les tarifs ATRD de chaque gestionnaire de réseau de distribution (GRD) de gaz naturel font l'objet d'une péréquation à l'intérieur de leur zone de desserte historique. La prise en charge partielle des coûts de raccordement d'une installation aux réseaux de distribution est couverte exclusivement par une hausse du tarif ATRD du GRD exploitant ces réseaux. En effet, le tarif ATRD prévoit que toute diminution des recettes tarifaires liée à une baisse des participations de tiers est compensée à travers le compte de régularisation des charges et des produits (CRCP).

Compte tenu du nombre de ces nouvelles installations raccordées aux réseaux de GRDF compris entre 20 et 35 installations d'injection de biométhane par an, l'impact sur le tarif ATRD de GRDF serait limité, de l'ordre de quelques millions d'euros par an, soit de l'ordre de 0,1 % du revenu autorisé annuel moyen de GRDF sur la période ATRD5.

En revanche, la prise en charge d'une partie de ces coûts de raccordement de nouvelles installations aux réseaux d'une ELD de gaz naturel pourrait conduire à une hausse significative de son tarif ATRD, compte tenu de son revenu autorisé plus faible. En conséquence, la mise en œuvre de ce dispositif pour une ELD desservant plus de 100 000 consommateurs pourrait induire des hausses significatives pour les consommateurs raccordés aux réseaux exploités par l'ELD concernée. Cette hausse pourrait affecter en outre la compétitivité du gaz naturel dans ces territoires, par rapport aux énergies concurrentes.

3.3 Périmètre des coûts de raccordement pris en charge par le tarif ATRD

Le projet d'arrêté ne précise pas la notion de raccordement dont le coût est pris en charge par le tarif ATRD.

En cas de saturation d'une zone d'injection, le GRD peut développer des solutions techniques pouvant prendre par exemple la forme d'un rebours physique ou d'un maillage de réseaux, afin de permettre d'accroître la capacité d'injection disponible de la zone. Parallèlement, le porteur de projet peut étudier le développement des solutions de type stockage voire relocaliser son projet, afin de trouver un exutoire à la totalité de sa production.

Si la réfaction tarifaire s'étendait à l'ensemble des solutions techniques développées par le GRD pour accroître la capacité d'injection disponible de la zone, ce dispositif conduirait au développement de projets très coûteux pour la collectivité et conduirait à une hausse significative du tarif ATRD payé par les consommateurs desservis par ce GRD. En revanche, si la réfaction tarifaire était restreinte au branchement et à l'extension nécessaire au raccordement de l'installation aux réseaux de distribution, elle pourrait conduire un projet à s'éloigner des réseaux, alors qu'une solution de raccordement plus proche des réseaux mais nécessitant un maillage de réseaux complémentaire, aurait été moins coûteuse pour la collectivité. L'ampleur de ces effets dépendra significativement du niveau de réfaction retenu. En tout état de cause, la CRE recommande de préciser le périmètre du raccordement pris en charge par le tarif ATRD.

Par ailleurs, l'ordonnance n° 2016-282 du 10 mars 2016 permet à un GRD de raccorder à son réseau une installation de production de biométhane située dans une zone non desservie en gaz naturel. La CRE recommande également que le projet d'arrêté précise le périmètre des coûts pris en charge par le tarif ATRD dans ce cas particulier.

3.4 Conclusion sur le niveau de réfaction fixé par le présent projet d'arrêté

Compte tenu des inconvénients exposés précédemment dont l'ampleur dépendra directement de l'importance du niveau de réfaction retenu, la CRE considère que le taux de réfaction tarifaire proposé dans le projet d'arrêté est disproportionné au regard des objectifs poursuivis. Elle propose de l'établir à un niveau n'excédant pas 20 %.

4. AUTRE REMARQUE DE LA CRE

Réglementation en vigueur relative à la facturation du raccordement des installations de production de biométhane raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel

Les dispositions de l'article D. 446-13 du code de l'énergie prévoient que :

« [...] Sont conclus entre le producteur de biométhane et le gestionnaire du réseau :

1° Un contrat de raccordement décrivant les conditions du raccordement, notamment les conditions financières relatives à l'investissement nécessaire pour raccorder le producteur au réseau de gaz naturel ; cet investissement est à la seule charge du producteur et ne peut faire l'objet d'aucun remboursement ; [...] »

En conséquence, si le dispositif de réfaction partielle du coût de raccordement des installations de production biométhane aux réseaux de distribution de gaz naturel devait être maintenu, les dispositions de l'article D. 446-13 du code de l'énergie devraient être modifiées.

AVIS DE LA CRE

La CRE considère que l'atteinte des objectifs de politique énergétique en matière d'énergies renouvelables est une priorité. Toutefois, elle émet un avis défavorable au projet d'arrêté relatif au niveau de la prise en charge des coûts de raccordement à certains réseaux publics de distribution de gaz naturel des installations de production de biogaz, en application de l'article L. 452-1 du code de l'énergie.

En effet, le mécanisme de réfaction envisagé présente de nombreux inconvénients en ce qu'il peut conduire :

- au développement de projets plus coûteux pour la collectivité sans lien avec une meilleure qualité technique ou environnementale ;
- à une hausse du tarif ATRD payé par l'ensemble des consommateurs raccordés aux réseaux de GRDF et plus particulièrement par ceux raccordés aux réseaux des ELD desservant plus de 100 000 consommateurs, en raison de la taille plus limitée de leur zone de desserte au sein de laquelle s'opère la péréquation.

Le projet d'arrêté n'introduit pas de distinction sur le taux de réfaction applicable en fonction du mécanisme de soutien, alors que, si l'insuffisance des tarifs d'obligation d'achat à prendre en compte la diversité des coûts des installations peut justifier la mise en place d'une réfaction, celle-ci serait superflue pour les installations dont le soutien pourrait être à l'avenir organisé au travers d'une procédure de mise en concurrence.

De plus, l'ampleur des inconvénients exposés précédemment dépendra directement des niveaux de réfaction retenus. À cet égard, en l'absence de retour d'expérience sur une telle mesure, la CRE considère que le taux envisagé dans le projet d'arrêté est trop élevé.

En conséquence, la CRE demande notamment que le niveau de prise en charge du coût de raccordement d'une installation de production de biométhane raccordée aux réseaux de gaz naturel n'excède pas 20 %.

La CRE demande en outre la révision concomitante de l'ensemble des tarifs d'achat afin d'éviter des effets d'aubaine importants pour les installations de production de biométhane raccordées aux réseaux de gaz naturel.

La présente délibération sera transmise à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat, au ministre de l'économie et des finances et au secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et des comptes publics. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 13 avril 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO