



DELIBERATION N° 2020-271

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 novembre 2020 portant avis sur deux projets de décrets d'application de la réforme du dispositif des garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz.

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

Par un courrier du 21 septembre 2020, la ministre de la transition écologique a saisi pour avis la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de deux décrets d'application de la réforme du dispositif des garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz prévue par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

1. CONTEXTE JURIDIQUE

L'article 50 de la loi relative à l'énergie et au climat a modifié le cadre législatif pour les garanties d'origine du biogaz, codifié dans la section 5 du chapitre VI du titre IV du livre IV de la partie législative du code de l'énergie. Le dispositif des garanties d'origine (ci-après : « GO ») était auparavant prévu par l'article L. 446-3 du code de l'énergie et ses modalités étaient fixées par voie réglementaire.

Les articles L. 446-18 et suivants du code de l'énergie issus de la loi relative à l'énergie et au climat prévoient des dispositions sur l'organisation du dispositif des garanties d'origine telles que la désignation de l'organisme chargé d'assurer son fonctionnement, la durée d'émission et de validité des garanties d'origine ainsi que la reconnaissance des garanties d'origine provenant d'autres États membres de l'Union européenne.

Les producteurs d'installations soutenues par l'Etat seront tenus de s'inscrire sur le registre des garanties d'origine. Les garanties d'origine associées seront émises sur le compte de l'État. Ces dispositions ne s'appliqueront qu'aux contrats « *en cours de validité à l'échéance d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi* » au terme du II. de l'article 50 de la loi relative à l'énergie et au climat. Par conséquent, les fournisseurs de gaz titulaires de tels contrats pourront continuer à bénéficier de garanties d'origine en continuité avec le cadre actuel.

Enfin, l'émission par un producteur bénéficiant d'un contrat de soutien public d'une garantie d'origine entraîne la résiliation du contrat et le remboursement des sommes actualisées perçues au titre du contrat d'achat.

2. CADRE ACTUEL

2.1 Le dispositif des garanties d'origine de biogaz injecté

Fonctionnement du dispositif actuel

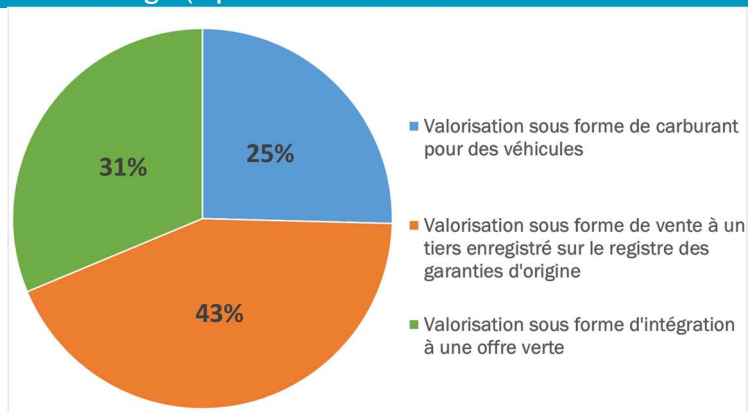
Les producteurs de biométhane peuvent signer un contrat d'achat avec le fournisseur de gaz de leur choix. Ces derniers achètent le biométhane produit et injecté sur le réseau de gaz et sont compensés des charges de service public de l'énergie qu'ils supportent. Cette compensation se compose de la différence entre le coût d'acquisition du biométhane et la valeur du gaz calculée par référence au prix de marché de gros ainsi que des coûts de gestion directement induits par la mise en œuvre de cette obligation d'achat. Au surplus, les garanties d'origine sont traitées selon les dispositions suivantes.

Le cadre actuel d'émission et de valorisation des garanties d'origine offre aux fournisseurs de gaz la faculté d'émettre¹ et de valoriser les garanties d'origine. En effet, ils subrogent les producteurs dans leur droit à émettre ces garanties.

Par sa délibération du 9 octobre 2013², la CRE a considéré que les frais d'émission de ces garanties d'origine peuvent être compensés aux fournisseurs de gaz en tant que « *coûts de gestion supplémentaires directement induits par la mise en œuvre de l'obligation d'achat de biogaz* »³.

Si ces fournisseurs de gaz valorisent ces garanties d'origine, une partie de la valorisation est déduite de leurs charges de service public de l'énergie⁴. L'arrêté du 23 novembre 2011⁵ fixe cette part à 0 % pour les usages sous forme de carburant pour véhicules et à 75 % pour les autres usages. Parmi ces autres usages figurent notamment la vente des garanties d'origine à un tiers enregistré sur le registre des garanties d'origine et leur utilisation sous forme d'offre verte auprès d'un client final. Le graphique suivant présente le mode de valorisation des 950 000 garanties d'origine (1 garantie d'origine = 1 MWh) valorisées en 2019 résultant des déclarations des fournisseurs.

Figure 1 : Valorisation des garanties d'origine déclarées par les fournisseurs de gaz supportant des charges de service public de l'énergie (répartition en nombre des 950 000 GO valorisées en 2019)



Par conséquent, un fournisseur qui achète du biométhane à un ou des producteurs dans le cadre de ce dispositif supporte les coûts et les recettes suivants :

- coûts : achat du biométhane auprès du producteur et émission des garanties d'origine ;
- recettes : valorisation du biométhane (offres de fourniture ou vente sur le marché de gros) et valorisation des garanties d'origines (divers usages possibles comme indiqués ci-dessus) ;
- compensation au titre des CSPE : frais d'émission des garanties d'origine, frais de gestion des contrats, référence de valorisation sur les marchés de gros. Cette compensation est réduite d'un montant dépendant de l'usage déclaré pour les garanties d'origine.

Par ailleurs, les consommateurs finals de gaz bénéficiant d'une offre verte étant exonérés de TICGN pour la part de biogaz dans leur fourniture, la moindre dépense liée aux charges de service public est inséparable d'une dépense fiscale qui lui est directement liée, les seules garanties d'origine reconnues en France étant celles issues de contrats de soutien.

Cette situation va être amenée à évoluer si l'abrogation de cette exonération prévue par le projet de loi de finances pour 2021 est finalement confirmée.

Limites du dispositif actuel

La CRE identifie au moins deux limites importantes au fonctionnement du dispositif actuel, qui justifient de le modifier.

¹ Article D. 446-17 du code de l'énergie.
² Annexe 3 de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 9 octobre 2013 portant proposition relative aux charges de service public liées à l'achat de biométhane et à la contribution unitaire pour 2014.
³ Article L. 121-36 du code de l'énergie.
⁴ L'article R. 121-31 du code de l'énergie dispose en effet que « le montant des charges imputables aux missions de service public pour l'année suivante [est] [...] f) Réduit d'une part, fixée par arrêté du ministre chargé de l'énergie, du montant des valorisations financières des garanties d'origine délivrées, en application des articles L. 446-3 et L. 446-4 ».
⁵ Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la part du montant des valorisations financières des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel donnant droit à compensation.



D'une part, la production de biogaz est actuellement inférieure à la demande des fournisseurs et des consommateurs. De ce fait, les producteurs sont en mesure de mettre en concurrence les fournisseurs de gaz pour la signature du contrat d'achat. Les fournisseurs se différencient sur le fondement d'un soutien financier complémentaire apporté aux producteurs et il en résulte un soutien total apporté aux producteurs potentiellement supérieur à celui prévu par le pouvoir réglementaire. Cette possibilité qu'ont les fournisseurs de gaz d'offrir aux producteurs un soutien financier supplémentaire est tirée de la valorisation des garanties d'origine. Ces revenus viennent renforcer la rentabilité perçue par les producteurs dans le cadre de soutiens en vigueur que la CRE estime pourtant déjà excessive⁶ dans de nombreux cas. Or, ces revenus étant variables, les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de les intégrer dans leur contrôle du caractère raisonnable de la rentabilité offerte aux producteurs par le soutien public.

D'autre part, la détermination et la vérification du montant de la valorisation des garanties d'origine sont complexes. En effet, les échanges de garanties d'origine n'étant pas organisés par un marché mais par des échanges de gré à gré, le montant de la valorisation des garanties d'origine ne peut pas faire l'objet d'une détermination normative et doit s'appuyer sur une analyse individuelle de toutes les opérations du fournisseur de gaz. Les fournisseurs peuvent valoriser ces garanties d'origine à un prix faible voire nul à une autre entité d'un même groupe ou dans le cadre d'une opération promotionnelle. La vérification des données déclarées par les fournisseurs de gaz nécessite l'obtention et la vérification des contrats de vente des garanties d'origine ou une analyse comparative des offres de fourniture de gaz vert et classique.

Au titre de l'année 2019, la réduction des charges de service public a représenté 2,5 M€ desquels il faut retrancher 156 k€ de frais d'émission des garanties compensées aux fournisseurs. Il convient de mettre ce montant en regard des charges de service public pour le soutien au biométhane qui s'élèvent à 108,7 M€ pour cette même année.

2.2 L'État organise la mise aux enchères des garanties d'origine électriques depuis septembre 2019⁷

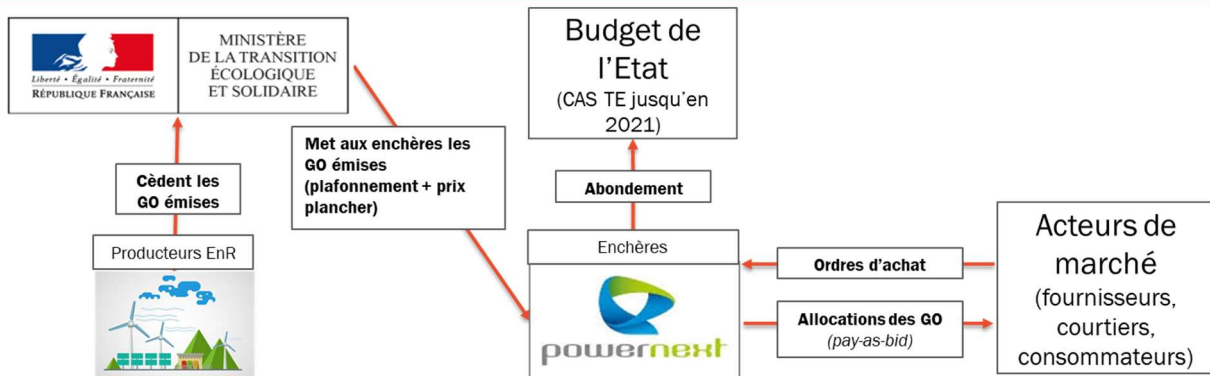
Afin d'éclairer la réforme législative et les mesures réglementaires envisagées pour les garanties d'origine de biométhane injecté, il convient de rappeler le fonctionnement en vigueur depuis 2017 pour les garanties d'origine électriques.

La loi n° 2017-227 du 24 février 2017 a fait évoluer l'articulation entre le système des garanties d'origine et les dispositifs nationaux de soutien en introduisant le principe d'une mise aux enchères au bénéfice de l'État des garanties d'origine issues de la production d'électricité d'origine renouvelable par les installations bénéficiant d'un contrat d'obligation d'achat ou de complément de rémunération. Les revenus des enchères abondent directement le Compte d'affectation spéciale « Transition Énergétique » (CAS TE).

Toutes les installations de production d'origine renouvelable, situées en France métropolitaine ou en ZNI, bénéficiant d'un contrat d'achat ou d'un complément de rémunération et de capacité installée supérieure à 100 kVA ont l'obligation de s'enregistrer sur le registre des garanties d'origine pour le compte de l'État. La vente de ces garanties d'origine est alors effectuée dans le cadre d'une enchère mensuelle organisée sur la plateforme de Powernext pour des productions réalisées en M-3. Les invendus peuvent être remis aux enchères au maximum une fois.

La figure 2 illustre le fonctionnement des enchères des garanties d'origine électriques et les rôles des différents acteurs.

Figure 2 Schéma du fonctionnement de la mise aux enchères des garanties d'origine électriques



⁶ Délibération de la CRE du 10 septembre 2020 portant avis sur les projets de décret et d'arrêté modifiant les dispositifs de soutien à la filière biométhane.

⁷ Les informations de ce paragraphe sont issues du rapport 2018-2019 de la CRE sur le fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel.

Les enchères mensuelles de septembre 2019 à mars 2020, portant sur les productions d'électricité de mars à décembre 2019, ont représenté un montant total d'achats de 14,2 TWh de garanties d'origine sur la période pour un volume mis en vente de 19,1 TWh. Les prix moyens pondérés sont compris entre 0,14 €/MWh et 0,63 €/MWh.

Les principales différences entre les deux systèmes en vigueur en amont de la réforme objet de la présente délibération tiennent :

- à l'importante quantité de garanties d'origine électriques disponible (issues notamment de la production hydraulique historique mais aussi émises dans d'autres Etats membres, car le dispositif les reconnaissait déjà)
- au calcul des charges de service public qui prévoyait que la valorisation des garanties d'origine électriques obtenue par les opérateurs était intégralement déduite de leur compensation et n'apportait aucune incitation. Il en va différemment pour les fournisseurs de gaz qui conservent une part de cette valorisation.

3. CONTENU DES PROJETS DE DECRETS

Les modalités prévues pour la mise aux enchères des garanties d'origine de biogaz sont très similaires à celles mises en œuvre pour les garanties d'origine électriques.

3.1 Projet de décret relatif aux garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz

Ce projet de décret modifie le cadre réglementaire relatif aux garanties d'origine de biogaz pour mettre en application les dispositions des articles L. 446-18 à L. 446-22 du code de l'énergie. Ces différentes modalités d'application seront mises en œuvre successivement entre la date de publication du décret et le 1^{er} avril 2023.

A la date de publication du décret	<ul style="list-style-type: none"> - Modification des modalités de désignation du gestionnaire du registre des GO pour tenir compte des nouvelles dispositions prévues par le décret. Le gestionnaire développera un outil permettant toutes les opérations relatives aux GO, y compris leur mise aux enchères pour les installations concernées. - Modification des modalités d'émission, de transfert et d'annulation des GO. En particulier, le biométhane qui ne bénéficie pas d'un soutien public peut faire l'objet de l'émission d'une GO par le producteur et pour son propre compte. - Modification des modalités de contrôle des installations.
9 novembre 2020	Date à partir de laquelle la conclusion d'un contrat implique pour le producteur d'émettre ses GO pour le compte de l'État ou, à défaut, que le gestionnaire du registre puisse attribuer des GO au compte de l'État pour le biométhane injecté.
30 juin 2021	Date à partir de laquelle les garanties d'origine produites dans d'autres États membres de l'Union européenne pourront être reconnues.
1 ^{er} avril 2023	Modalités de mise aux enchères des garanties d'origine par l'État.

En outre, une commune sur laquelle est implantée une installation pourra demander à l'État de lui attribuer les garanties d'origine émises à son profit.

3.2 Projet de décret relatif aux modalités de résiliation du contrat en cas d'émission par le producteur d'une garantie d'origine

Ce décret pris en Conseil d'État poursuit deux objectifs distincts.

D'une part, il prévoit que les frais de gestion du gestionnaire des garanties d'origine pour l'émission et la mise aux enchères des garanties d'origine lui seront compensés en tant que charges de service public de l'énergie.

D'autre part, il prévoit qu'en cas d'émission d'une garantie d'origine par un producteur bénéficiant d'un contrat de soutien, le gestionnaire des garanties d'origine en informe le ministre chargé de l'énergie qui en informe le co-contractant du producteur afin qu'il résilie le contrat et mette en recouvrement au profit de l'Etat la somme des soutiens publics perçus.

4. ANALYSE DES DISPOSITIONS DES PROJETS DE DECRET

La CRE estime que la mise aux enchères par l'Etat des garanties d'origine est plus efficace, sous certaines conditions.

L'État augmentera ses recettes et limitera les difficultés opérationnelles

Le contrôle et le suivi de la valorisation des garanties d'origine par opérateur, tels qu'exposés au paragraphe 2.1, ne seront plus nécessaires. La mise aux enchères permettra de déterminer la valeur des garanties d'origine par une procédure concurrentielle dont les résultats détermineront le gain pour l'Etat. Elle accroîtra en outre la transparence s'agissant de la valeur des garanties d'origine.

Enfin, l'État percevra à travers l'organisation de ces enchères l'intégralité de la valeur des garanties d'origine en contrepartie du soutien public qu'il apporte aux producteurs de biométhane.

La CRE prend acte de la volonté du législateur de conserver le bénéfice des dispositions en vigueur aux contrats en cours de validité. Elle regrette les difficultés opérationnelles qui découleront du maintien d'un nombre potentiellement élevé de contrats dans le système décrit au paragraphe 2.1.

La mise en œuvre des enchères risque toutefois de n'être véritablement effective qu'à la fin de la décennie 2020

L'ensemble des contrats signés fin 2019 représenteraient, si tous les contrats étaient mis en service, une production en année pleine de l'ordre de 13 TWh alors que la programmation pluriannuelle de l'énergie fixe un objectif de production en 2028 entre 14 et 22 TWh. De ce fait, les dispositions envisagées, et en particulier la mise aux enchères des garanties d'origine, ne pourraient être amenées à s'appliquer pleinement qu'à l'horizon 2028 si les objectifs sont atteints voire dépassés avant cette date.

La coexistence du dispositif actuel et des enchères pourrait créer des modalités d'approvisionnement hétérogènes entre les opérateurs de marché

A partir du 1^{er} avril 2023, l'obtention de garanties d'origine pourra se faire via :

1. Le maintien prolongé du dispositif antérieur : les fournisseurs ayant signé des contrats avant le 9 novembre 2020 pourront bénéficier automatiquement de garanties d'origine pour la durée des contrats de soutien, établie à 15 ans, tel que cela est décrit au paragraphe 2.1. Ce dispositif pourrait permettre aux fournisseurs concernés d'obtenir jusqu'à 13 TWh par an de garanties d'origine.
2. La mise en place par le projet de décret des mécanismes de marché suivants :
 - L'importation de garanties d'origine émises dans d'autres États membres de l'Union européenne. Leur prix dépendra d'un équilibre offre-demande à l'échelle européenne en l'absence de rigidités sur les échanges de ces garanties.
 - La mise aux enchères prévue dans le décret proposé pour avis. Les acteurs pourront obtenir celles-ci aux prix résultant de la mise aux enchères.
 - Les communes d'implantation d'une installation peuvent bénéficier des garanties d'origine sous réserve de la volonté du ministre chargé de l'énergie.
3. Le développement d'installations non soutenues.

Ces dispositifs répondant à des fondamentaux totalement différents pourront conduire à des modalités et des coûts d'approvisionnement hétérogènes pour certains opérateurs de marché (fournisseurs, industriels, etc.) et à une complexité accrue des offres vertes.

Notamment, le maintien du dispositif antérieur pourrait introduire de fortes distorsions, au regard de l'équilibre offre-demande actuel des garanties d'origine en France, au cours des prochaines années. Il introduit par ailleurs une différence importante de fonctionnement de marché avec celui des garanties d'origine d'électricité.

Le dimensionnement de la mise aux enchères doit prévenir le risque de coûts échoués

La mise aux enchères de garanties d'origine génèrera des coûts échoués si les coûts de constitution et de fonctionnement de la plateforme sont élevés par rapport aux recettes générées par les enchères. Pour limiter ce risque, le projet de décret prévoit la possibilité d'inclure un prix de réserve dans l'adjudication correspondant aux coûts administratifs induits par les mises aux enchères.

Par ailleurs, la CRE a de sérieux doutes sur l'amortissement possible des coûts fixes au regard de la quantité de garanties d'origine qui pourront être mises aux enchères dès 2023. Le risque de coûts échoués associés à la procédure de mise aux enchères devra être pris en compte pour fixer le calendrier de la désignation du délégataire et de la mise en œuvre des enchères.

AVIS DE LA CRE

La CRE a été saisie pour avis le 21 septembre 2020 par la ministre de la transition écologique de deux décrets d'application de la réforme du dispositif des garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz. Les modalités et conditions d'application des articles L. 446-18 à L. 446-22 procédant de la loi relative à l'énergie et au climat, en particulier les conditions de mise aux enchères, sont précisées par décret, pris après avis de la CRE.

Les dispositions relatives à la mise aux enchères des garanties d'origine prévues sont similaires à celles qui prévalent pour les garanties d'origine électriques.

La CRE est favorable aux dispositions proposées en ce qu'elles permettent à l'État de limiter les dépenses publiques sans modifier le soutien individuel apporté aux producteurs de biométhane.

La CRE prend acte de la volonté du législateur de maintenir les dispositions en vigueur pour les contrats en cours de validité malgré le nombre très important de projets concernés, s'approchant de l'objectif fixé pour 2028 par la PPE, et alors même qu'ils ne seraient pas mis en service avant plusieurs années. La CRE note que la hausse des recettes que peut espérer l'Etat, bien qu'amoincies par cette disposition, ne sera effective qu'à la fin de la décennie.

De plus, des dispositions devront être prises pour éviter des coûts échoués associés à la mise en œuvre trop précoce des mises aux enchères des garanties d'origine.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition écologique. La délibération sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 25 novembre 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO