

DELIBERATION N° 2022-110

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 14 avril 2022 portant avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel

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

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPETENCE DE LA CRE

L'attribution d'un soutien aux installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel à la suite d'une procédure de mise en concurrence est encadrée par les articles L. 446-5 et R. 446-12-2 à R. 446-12-19 du code de l'énergie.

L'article L.446-5 prévoit notamment que « *lorsque les capacités de production de biogaz destiné à être injecté dans le réseau de gaz ne répondent pas aux objectifs chiffrés de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, l'autorité administrative peut recourir à une procédure d'appel d'offres.* »

Lorsque le ministre chargé de l'énergie recourt à la procédure d'appel d'offres, les articles R. 446-12-3 et R. 446-12-4 prévoient qu'il élabore un cahier des charges qu'il soumet à l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

En application des dispositions susmentionnées, la CRE a été saisie le 30 mars 2022 par le ministre chargé de l'énergie d'un projet de cahier des charges pour la mise en œuvre de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel.

2. SOUTIEN A L'INJECTION DE BIOMETHANE PAR APPEL D'OFFRES

Le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 retient l'objectif de « *porter la part des énergies renouvelables à 7 % de la consommation de gaz en 2030 en cas de baisse de coûts de production du biométhane injecté permettant d'atteindre 75 €/MWh PCS en 2023 et 60 €/MWh PCS en 2028* », et « *en cas de baisses de coûts supérieures* » de porter cette part jusqu'à 10 %, objectif qui est par ailleurs fixé par la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte¹. Le Plan de résilience économique et sociale² du gouvernement, présenté le 16 mars 2022, reprend ce dernier objectif d'intégration de gaz renouvelable à horizon 2030 dans la consommation de gaz fixé par cette loi.

Le projet de cahier des charges objet de la présente saisine vise à accélérer le développement des capacités de production de biométhane pour atteindre cet objectif et prévoit trois périodes d'appel d'offres, pour une production annuelle prévisionnelle cumulée appelée de biométhane à hauteur de respectivement 0,5 et 1,1 TWh PCS en 2022 et 2023.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Plan de résilience économique et sociale pour faire face à la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine.

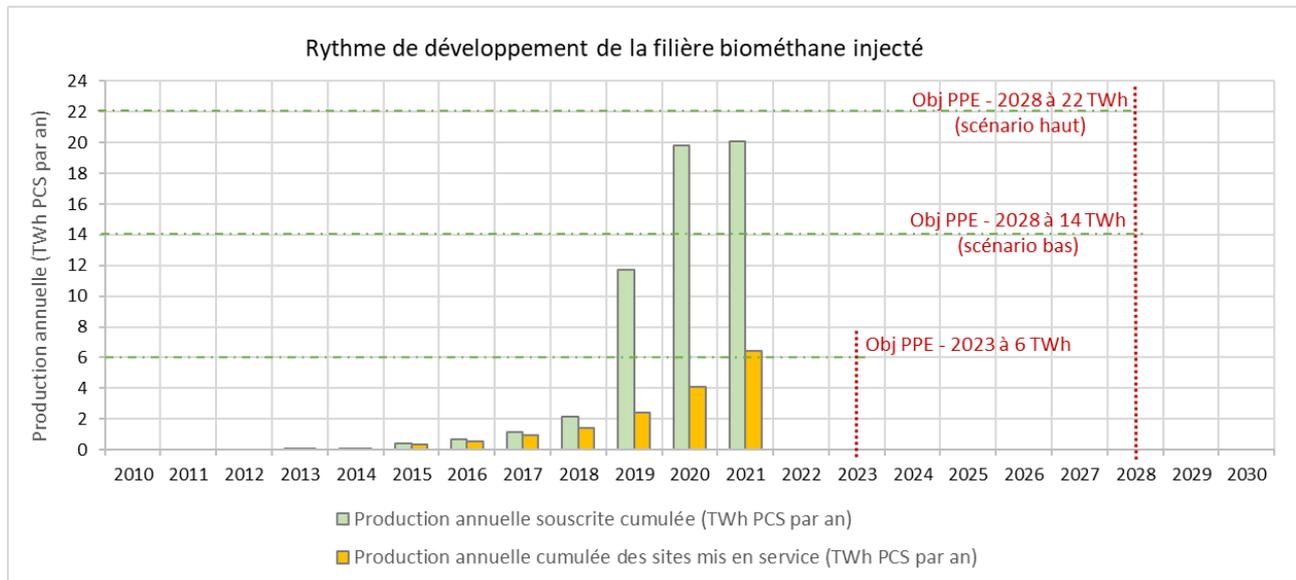
Ces volumes recherchés viennent en complément des capacités de biométhane bénéficiant d'ores et déjà d'un soutien garanti par l'Etat et dont la majeure partie a été contractualisée sous l'ancien arrêté tarifaire³ de novembre 2011. Le décret⁴ et l'arrêté tarifaires⁵ du 23 novembre 2020 ont, par la suite, restreint l'éligibilité au guichet ouvert aux installations de taille inférieure à 300 Nm³/h. Le décret du 30 septembre 2021⁶ remplace ce seuil par la limite équivalente de 25 GWh PCS de production annuelle prévisionnelle.

Le cadre de soutien à la production de biométhane injecté prévoit différents dispositifs :

- un dispositif d'obligation d'achat dans le cadre du guichet ouvert pour les installations de taille inférieure au seuil susmentionné ;
- un dispositif d'obligation pour les fournisseurs de gaz naturel de restitution de certificats de production de biométhane. La CRE a rendu un avis sur un premier décret d'application le 17 mars 2022⁷ ;
- un dispositif d'obligation d'achat faisant suite à une désignation en tant que lauréat dans le cadre d'un appel d'offres. Ce dispositif est l'objet du présent avis.

Le graphique ci-dessous :

- retrace la dynamique observée de développement de la filière, et notamment l'évolution des volumes souscrits et des volumes mis en service depuis l'entrée en vigueur du mécanisme d'obligation d'achat en 2011⁸. ;
- rappelle les objectifs cibles de développement pris aux horizons 2023 et 2028 par le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028.



Les objectifs 2030 d'injection de biométhane correspondant à un niveau de 7 % ou 10 % de la consommation de gaz, en prenant l'hypothèse d'une baisse de la consommation de gaz d'environ 10 % d'ici 2030, pourraient être de l'ordre de 30 TWh et 40 TWh respectivement.

On observe que les contrats d'obligation d'achat signés à fin 2021 représentent déjà une production annuelle de 20 TWh, ce qui constitue un pas significatif en direction des objectifs fixés. Toutefois, l'année 2021 a vu un ralentissement de ce rythme de souscription.

³ Arrêté tarifaire du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, abrogé par l'arrêté tarifaire du 23 novembre 2020.

⁴ Décret n° 2020-1428 du 23 novembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de l'obligation d'achat à un tarif réglementé du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel.

⁵ Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

⁶ Décret n° 2021-1273 du 30 septembre 2021 portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie concernant les dispositions particulières relatives à la vente de biogaz.

⁷ Délibération n° 2022-83 de la Commission de régulation de l'énergie du 17 mars 2022 portant avis sur le projet de décret d'application du dispositif d'obligation de restitution de certificats de production de biogaz.

⁸ Données agrégées des bilans trimestriels des contrats d'achat souscrits transmis par les acheteurs de biométhane injecté à la CRE. En application des dispositions de l'arrêté tarifaire du 13 décembre 2021 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, les acheteurs de biométhane injecté transmettent à une fréquence trimestrielle le bilan des contrats d'achat en cours.



En outre, la crise gazière actuelle montre la nécessité absolue de réduire, dans les meilleurs délais, la dépendance de la France et de l'Union européenne au gaz russe et plus largement au gaz d'origine fossile. La très forte hausse du prix de gros du gaz, qui se trouve au moment du présent avis à un niveau d'environ 100 €/MWh, réduit le coût budgétaire du soutien public au biométhane.

En conséquence, la CRE recommande aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures nécessaires pour accélérer le développement de la production de biométhane, en particulier en :

- accélérant l'entrée en service des projets actuellement en file d'attente, représentant un volume cumulé d'environ 14 TWh PCS par an, et correspondant en grande partie aux contrats d'obligation d'achat souscrits sur les années 2019 et 2020 ;
- lançant dans les meilleurs délais les premiers appels d'offres sur la base du cahier des charges objet du présent avis ;
- mettant en œuvre le dispositif d'obligation de restitution de certificats de biométhane, qui constitue à moyen et long terme le meilleur moyen pour piloter le développement des projets de production de biométhane de grande taille.

3. DISPOSITIONS PRINCIPALES DU PROJET DE CAHIER DES CHARGES

3.1 Objet de l'appel d'offres

3.1.1 Installations éligibles

L'appel d'offres vise les installations nouvelles de production de biométhane injecté situées en France métropolitaine continentale. Les installations doivent injecter dans un réseau de gaz naturel le biométhane produit :

- (1) à partir du biogaz capté sur des installations de stockage de déchets non dangereux à partir de déchets ménagers et assimilés définis dans l'arrêté mentionné à l'article R. 446-123-2 du code de l'énergie ;
- (2) ou par la méthanisation en digesteur de produits ou déchets non dangereux définis dans l'arrêté mentionné à l'article R. 446-123-2 du code de l'énergie.

Une unique famille de candidature regroupe toutes les installations candidates, indépendamment du fait qu'elles correspondent à l'une ou l'autre des deux typologies précitées.

Le projet de cahier des charges prévoit toutefois que des prix plafonds distincts s'appliquent à l'une ou l'autre des catégories. Ces prix sont détaillés dans le tableau ci-après.

3.1.2 Volumes, calendriers et prix plafonds

Le projet de cahier des charges prévoit 3 périodes de candidature réparties suivant le calendrier ci-dessous :

Périodes de candidature		Production annuelle prévisionnelle cumulée recherchée (GWh PCS par an)	Prix plafonds (€/MWh PCS)	
Date de début	Date limite		Catégorie (1) ⁹	Catégorie (2) ¹⁰
2 décembre 2022	16 décembre 2022	500	56	84
9 juin 2023	23 juin 2023	550	56	83
1 ^{er} décembre 2023	15 décembre 2023	550	55	82

Pour chaque période, un volume de 200 GWh PCS par an est réservé en priorité aux projets présentant une production annuelle prévisionnelle inférieure à 50 GWh PCS par an. Lorsque ce volume est atteint lors de l'instruction, les installations restantes non encore retenues au sein du volume réservé sont classées par ordre décroissant de note, indépendamment de leur production annuelle prévisionnelle unitaire, jusqu'à l'atteinte du volume total recherché.

⁹ Installation produisant du biométhane à partir de biogaz capté sur des installations de stockage de déchets non dangereux à partir de déchets ménagers et assimilés, Installation produisant du biométhane par la méthanisation en digesteur de produits ou déchets non dangereux et à partir de biogaz capté sur des installations de stockage de déchets non dangereux à partir de déchets ménagers et assimilés.

¹⁰ Installation produisant du biométhane par la méthanisation en digesteur de produits ou déchets non dangereux.



Enfin, pour une période donnée, au vu des résultats de l'instruction initiale de la CRE et notamment de la compétitivité des offres déposées, le ministre chargé de l'énergie peut décider de réviser la production annuelle prévisionnelle cumulée appelée à la hausse comme à la baisse pour cette période.

3.1.3 Autorisations administratives

Le projet de cahier des charges prévoit que les porteurs de projets déposent dans leur dossier de candidature les preuves d'obtention des autorisations administratives suivantes en état de validité :

- le permis de construire de l'installation candidate ;
- l'autorisation environnementale correspondant au régime ICPE¹¹ de l'installation à savoir :
 - o la ou des autorisations délivrées au titre de l'article L. 512-1 du code de l'environnement ;
 - o l'enregistrement mentionné à l'article L. 512-7 du même code ;
 - o la déclaration mentionnée à l'article L. 512-8 du même code ou toute pièce en tenant lieu établie en application des dispositions des codes de l'environnement et de l'urbanisme.

3.2 Procédure d'instruction

3.2.1 Instruction par les préfets

À la suite du dépôt des offres, la CRE transmet pour instruction les offres reçues aux services des préfets concernés. Les services des préfets disposent d'un délai de deux (2) mois pour retourner à la CRE une appréciation de la compatibilité de l'implantation envisagée pour le projet avec la logistique envisagée pour l'alimentation en intrants de l'installation et l'évacuation des digestats produits.

3.2.2 Instruction par la CRE

3.2.2.1 Instruction des offres

Dans un délai de trois (3) mois à partir de la date limite de dépôt des offres, la CRE vérifie la compatibilité des offres au regard des conditions d'admissibilité et la conformité des pièces de candidature exigées. Elle prend en compte également les conclusions de l'instruction des préfets dans l'analyse des offres. Elle effectue un classement des offres conformes suivant la note globale calculée selon la grille de notation décrite ci-après. La CRE transmet au ministre chargé de l'énergie la liste des offres qu'elle propose de retenir ainsi que celle des offres éliminées.

3.2.2.2 Notation des offres

Les projets candidats obtiennent une note globale constituée de 2 composantes :

- une note de prix qui est prépondérante. Elle est calculée sur 95 points suivant la formule ci-dessous :

$$NP = NP_0 \times \frac{P_{\text{sup}} - T_{\text{ref}}}{P_{\text{sup}} - P_{\text{inf}}}$$

où :

- o NP_0 vaut 95 ;
 - o T_{ref} le tarif de référence unitaire proposé par le candidat dans son offre ;
 - o P_{sup} le prix plafond pour la période de candidature considérée et pour la catégorie à laquelle correspond l'installation de production ;
 - o P_{inf} est définie comme la moyenne des 10% des prix les moins élevés des dossiers déposés - 5 €/MWh.
- Une note relative aux engagements des candidats à intégrer des structures de financement collectif ou de gouvernance partagée dans le financement des projets :
 - o un bonus de 2 points pour les candidats s'engageant à un financement collectif¹² ;

¹¹ Installations classées pour la protection de l'environnement.

¹² 10% du financement du projet doivent être apportés par 20 personnes physiques et/ou des collectivités locales. L'engagement débute au moment de la mise en service de l'installation et doit durer 3 ans minimum.

- ou un bonus, non cumulatif avec le bonus précédent, allant de 3 à 5 points pour les candidats s’engageant à une gouvernance partagée¹³.

3.2.2.3 Règle de compétitivité des offres

Le projet de cahier des charges prévoit une règle de compétitivité visant à garantir en toutes circonstances un niveau de concurrence minimal de l’appel d’offres, en éliminant les offres conformes les moins bien classées lorsque le volume cumulé des offres conformes est inférieur au volume recherché. Le taux d’élimination est proportionnel au niveau de sous-souscription de la période de candidature :

Volume cumulé des dossiers conformes	Dispositif envisagé
Entre 95 et 100 % du volume recherché	Elimination de dossiers jusqu’à 5 % du volume d’offres conformes
Entre 80 et 95 % du volume recherché	Interpolation linéaire
Inférieur à 80 % du volume recherché	Elimination de dossiers jusqu’à 20 % du volume d’offres conformes

3.3 Rémunération des installations

Les projets désignés lauréats de l’appel d’offres bénéficient d’un contrat d’obligation d’achat sur une durée de 15 ans pendant laquelle ils perçoivent le versement du tarif de référence proposé dans leur offre à laquelle s’ajoute, pour les installations répondant à la catégorie (2), une prime P_{ef} fonction de la proportion d’effluents d’élevage au sein du volume d’intrants traités par l’installation¹⁴ :

Proportion d’effluents d’élevage	P_{ef} (en €/MWh PCS)
0%	0
Comprise entre 0% et 60%	Interpolation linéaire entre 0 et 10
Supérieure à 60%	10

Les lauréats disposent d’un délai de trois (3) ans à compter de leur désignation pour réaliser leur installation et démarrer leur contrat d’achat. La durée du contrat d’obligation d’achat est réduite de la durée de dépassement de ce délai le cas échéant.

Le cumul du soutien versé avec d’autres aides locales, régionales, nationales ou de l’Union Européenne est interdit.

Le biométhane produit est acheté par un fournisseur de gaz naturel librement choisi par le producteur. Conformément aux dispositions du code de l’énergie, les fournisseurs de gaz naturel approvisionnant plus de 10 % du marché de détail du gaz sont tenus de conclure un contrat d’obligation d’achat avec tout lauréat qui leur en fait la demande.

Le tarif de référence additionné, le cas échéant, à la prime P_{ef} est applicable au biométhane livré au fournisseur cocontractant au cours d’une année calendaire, dans la limite de la production annuelle prévisionnelle de l’installation déclarée dans l’offre candidate. La production livrée au cours d’une année calendaire en dépassement de la production annuelle prévisionnelle de l’installation est valorisée au prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel.

Les installations lauréates sont soumises à un critère d’efficacité énergétique. Le tarif d’achat applicable peut ainsi être diminué par application d’un coefficient d’abattement modulé en fonction de l’écart mesuré entre :

- l’énergie E définie comme le ratio entre la consommation d’électricité soutirée sur le réseau public d’électricité de l’Installation au cours de l’année civile, en MWh d’électricité, et la quantité de biométhane injectée au cours de l’année civile, en MWh PCS ;
- E_{max} fixée à 0,15 MWh d’électricité par MWh PCS de biométhane injecté au cours de l’année civile.

¹³ Gouvernance partagée : C % des fonds propres détenus par des collectivités ou au moins P personnes physiques.

L’engagement s’étend sur 10 ans minimum après la mise en service, et commence dès le dépôt de candidature.

C ≥ 33%, P ≥ 20 : +3 points sur la note.

C ≥ 40%, P ≥ 30 : +4 points sur la note.

C ≥ 50%, P ≥ 50 : +5 points sur la note.

¹⁴ La déclaration de la proportion effective d’introduction d’effluents d’élevage parmi les intrants traités par le site de méthanisation donne lieu, le cas échéant, à une régularisation de la prime par le cocontractant.



Les modalités suivant lesquelles est modulé R_{CE} le coefficient d'abattement du tarif d'achat sont décrites dans le tableau ci-dessous :

E (en MWhél/MWh PCS)	Coefficient d'abattement R_{CE}
Inférieure ou égale à E_{max}	0%
Comprise entre E_{max} et 0,25	$3 * (E - E_{max})$
Supérieure à 0,25	50%

Enfin, le tarif d'achat du biométhane est indexé sur toute la durée du contrat d'obligation d'achat. Une part du tarif d'achat, fixée à 50 %, est indexée à l'évolution des coefficients d'inflation pris au 1^{er} novembre de chaque année suivant la prise d'effet du contrat d'achat.

3.4 Garantie financière d'exécution

Les candidats doivent fournir dans leurs offres une preuve de dépôt de garantie financière d'exécution de leur projet, dont le montant équivaut au produit entre la production annuelle prévisionnelle déclarée de l'installation, exprimée en gigawattheure PCS, et un montant forfaitaire de trois mille euros. Cette garantie financière est prélevée en cas d'abandon d'un projet désigné lauréat.

L'obligation de réalisation d'un projet lauréat peut néanmoins être levée en cas de retrait ou d'annulation d'une autorisation administrative, ou selon l'appréciation du ministre chargé de l'énergie à la suite d'une demande justifiée de la part du lauréat. Le ministre peut accompagner son accord du prélèvement d'une partie de la garantie financière.

4. ANALYSE DE LA CRE

4.1 Compétitivité de l'appel d'offres

4.1.1 Articulation des dispositifs de soutien à l'injection de biométhane

Dans sa délibération¹⁵ du 17 mars 2022 portant sur un projet de décret d'application des dispositions législatives encadrant le marché de certificats de production de biométhane injecté (CPB), la CRE a relevé le risque d'inefficacité de l'action publique si deux dispositifs de soutien distincts existaient simultanément pour les mêmes projets de production de biométhane.

Elle a recommandé de donner la priorité au dispositif de marché de CPB par rapport à la procédure d'appels d'offres pour la poursuite du soutien aux installations de taille supérieure au seuil d'éligibilité au guichet ouvert (25 GWh PCS). Le recours aux appels d'offres devrait être réservé aux installations ne parvenant pas à se développer dans le cadre du dispositif de marché de CPB.

La CRE juge que le dispositif de CPB, s'il est le plus efficace à moyen et long terme, mettra vraisemblablement plusieurs années à se mettre en place. La crise énergétique actuelle justifie d'accélérer le développement de la production de biométhane injecté et la CRE accueille par conséquent favorablement le lancement rapide d'une procédure d'appels d'offres en attendant la mise en œuvre du dispositif de marché de CPB. La CRE attire de nouveau l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'éviter la cohabitation de deux dispositifs de soutien pour les mêmes projets.

4.1.2 Volumes recherchés et calendrier prévus

Le projet de cahier des charges prévoit que les candidats disposent de leur autorisation environnementale ICPE et de leur permis de construire lors du dépôt de l'offre. La CRE note que ces conditions sont similaires à celles actuellement requises pour la signature d'un contrat d'obligation d'achat via le guichet ouvert et permettent d'améliorer le taux de réalisation des projets bénéficiant du soutien.

Toutefois, le délai effectif d'obtention de ces autorisations administratives risque d'engendrer une faible participation à la première période de candidature envisagée par le projet de cahier des charges. La CRE recommande aux pouvoirs publics d'engager toutes les mesures de simplification nécessaires pour accélérer l'obtention de ces documents administratifs, afin de renforcer la participation à la première période de l'appel d'offres.

¹⁵ Délibération n° 2022-83 de la Commission de régulation de l'énergie du 17 mars 2022 portant avis sur le projet de décret d'application du dispositif d'obligation de restitution de certificats de production de biogaz.



Enfin, s'agissant du paragraphe du cahier des charges prévoyant que le ministre chargé de l'énergie peut décider de réviser la production annuelle prévisionnelle cumulée appelée à la hausse comme à la baisse pour une période donnée de l'appel d'offres, la CRE propose de le compléter du paragraphe ci-dessous, qui prévoit qu'une révision à la hausse puisse se faire sur proposition de la CRE en cas de sous-souscription d'une des périodes :

« Pour la X^e période, si le nombre de projets éligibles est supérieur à Y MW, le volume appelé pourra être augmenté jusqu'à Z MW. La CRE pourra proposer les offres complémentaires qu'elle propose de retenir, en considérant notamment la compétitivité des offres et l'impact de ces offres sur les charges de service public de l'énergie. »

4.1.3 Prix plafonds

S'agissant des prix plafonds envisagés, la CRE relève qu'ils correspondent aux niveaux de soutien qui étaient applicables, à la publication de l'arrêté tarifaire en vigueur¹⁶, aux installations situées au seuil d'éligibilité au guichet ouvert, c'est-à-dire dont la production annuelle prévisionnelle est égale à 25 GWh PCS par an. La CRE est favorable à cette disposition puisque les économies d'échelle conduisent, en général, à ce que le coût des projets décroisse avec leur taille. La CRE recommande de tenir compte de la dégressivité trimestrielle appliquée aux tarifs d'achat depuis la parution de cet arrêté tarifaire et de caler les prix plafonds de l'appel d'offres à un niveau inférieur ou égal aux tarifs d'achat du guichet ouvert applicables au trimestre précédant la date de dépôt des offres de chaque période.

4.1.4 Volume réservé

Le projet de cahier des charges prévoit de réserver un volume en priorité aux installations de production annuelle prévisionnelle inférieure à 50 GWh PCS. La fixation d'un tel volume est de nature à répondre à un objectif de politique publique consistant à prioriser les installations de moindre taille : la CRE estime cependant que l'introduction d'un volume réservé devrait être précédée d'une analyse détaillée des coûts de production des typologies d'installations visées par l'appel d'offres permettant de mettre en évidence les possibles effets d'échelle observables en raison des différences de taille entre les sites de production.

4.1.5 Application de la règle de compétitivité

Conformément à son avis sur les projets de cahiers de charges des appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable¹⁷, la CRE souligne le rôle central de cette règle pour garantir en toutes circonstances un niveau minimum de pression concurrentielle. Elle permet, entre autres, de s'assurer d'une forme de compétitivité même en cas de sous-souscription anticipable et par conséquent d'inciter les producteurs à déposer des offres au plus près de leurs coûts.

Il n'existe cependant aucun lien de proportionnalité entre le niveau de sous-souscription et l'ampleur du défaut de concurrence, comme semble le suggérer la règle envisagée. Ainsi, un appel d'offres qui serait souscrit au niveau de puissance appelée ou à un niveau proche ne présente aucune garantie d'un niveau de concurrence satisfaisant.

Le dispositif proposé, outre sa complexité, n'a donc pas de logique propre. La CRE recommande de considérer une proportion fixe de projets éliminés à 20 % afin d'assurer une pression concurrentielle minimale dans tous les cas de figure, ce qui nécessite simplement de fixer le seuil de déclenchement de la clause à 125 %.

4.1.5.1 Articulation avec le volume réservé

Si le volume réservé devait être mis en place dès la première période de l'appel d'offres, il serait indispensable de clarifier l'application de la règle de compétitivité à ce volume, ainsi qu'au volume restant en cas de sous-souscription de la période de candidature.

La proposition suivante de rédaction du cahier des charges pourrait alors être retenue :

« Cette règle est appliquée :

- *Au volume réservé s'il est sous-souscrit, y compris dans le cas où la Puissance totale appelée est atteinte. Dans ce cas :*
 - *Les offres du volume réservé éliminées au titre du présent paragraphe sont considérées comme des offres conformes pouvant être classées au titre du volume restant.*
 - *Le volume restant est augmenté afin d'atteindre la Puissance totale appelée pour la période.*
- *Au volume restant s'il est sous-souscrit, dans le sens où le volume d'offres conformes non sélectionnées au sein du volume réservé est inférieur à la différence entre la puissance appelée totale pour la période et la puissance appelée pour le volume réservé. »*

¹⁶ Arrêté tarifaire du 23 novembre 2020 modifié par l'arrêté tarifaire du 13 décembre 2021.

¹⁷ Délibération n° 2021-169 de la Commission de régulation de l'énergie du 17 juin 2021 portant avis relatif aux sept projets de cahiers des charges d'appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable pour la période 2021/2026.

4.1.5.2 Cas d'une égalité de notes

La règle de compétitivité prévoit l'élimination des dossiers les moins bien classés lorsque le volume total d'offres conformes est inférieur au volume appelé. L'application de cette règle dans la rédaction actuelle du projet de cahier des charges pourrait conduire, dans certaines configurations, à éliminer deux ou plusieurs projets *ex-aequo* afin d'atteindre le taux d'élimination de projets conformes défini par cette règle.

Il est nécessaire d'introduire un critère supplémentaire permettant de distinguer les projets *ex-aequo* les moins bien classés, afin d'éviter d'éliminer plus de dossiers que nécessaire. Il serait approprié par exemple de prévoir également un critère basé sur la production annuelle prévisionnelle des installations, doublé le cas échéant d'un critère basé sur la date de remise des plis concernés. La formulation suivante pourrait être ajoutée au paragraphe concerné : « *Lorsque la dernière offre conforme éliminée – les dernières en cas de Candidats ex-aequo – par l'application de cette règle a une note égale à d'autres offres conformes, seule l'offre conforme avec la production annuelle prévisionnelle la moins élevée sera éliminée. Si ces offres conformes ont des notes et des productions annuelles prévisionnelles équivalentes, seule l'offre conforme déposée la plus tardivement sur la plateforme (date et heure du dépôt du pli) sera éliminée.* »

4.1.6 Plans d'affaires prévisionnels

La CRE accueille favorablement l'exigence du plan d'affaires prévisionnel parmi les pièces requises pour le dépôt d'une candidature. Ces données de coûts et recettes anticipées par les porteurs de projets permettent en effet d'éclairer les pouvoirs publics sur les coûts des typologies d'installations présentes à l'appel d'offres, de rendre plus aisé le pilotage du dispositif au fur et à mesure de sa mise en œuvre, et *in fine* d'accélérer le développement de la filière tout en maîtrisant l'enveloppe budgétaire nécessaire pour son soutien.

4.2 Efficacité du dispositif

4.2.1 Production annuelle déclarée des installations

Le projet de cahier des charges prévoit que les candidats déclarent la production annuelle prévisionnelle de leur installation au sein du formulaire de candidature. Sur la base de ces déclarations et de la note totale attribuée à chacun des dossiers instruits, la CRE établit le classement des offres et propose au ministre chargé de l'énergie de retenir la liste des dossiers les mieux classés dont le cumul de productions annuelles prévisionnelles permet d'atteindre le volume recherché. La dernière offre retenue, ou les dernières en cas de dossiers *ex-aequo*, pourra conduire au dépassement du volume appelé.

Les projets désignés lauréats peuvent modifier leur production annuelle prévisionnelle déclarée dans la limite de quatre-vingts pourcents (80 %) et cent-vingt pourcents (120 %) de la production annuelle prévisionnelle indiquée dans l'offre déposée et dans la limite du plafond fixé pour être éligible au volume réservé.

Le tarif d'achat étant versé par l'acheteur cocontractant uniquement dans la limite de la production annuelle prévisionnelle déclarée par le producteur, la CRE estime que les dispositions envisagées par le projet de cahier des charges sont de nature à limiter les risques de déclaration abusive à la baisse par les porteurs de projets de la production annuelle prévisionnelle réelle de leur installation au moment de la candidature.

En revanche, ces dispositions ne permettent pas d'empêcher une déclaration abusive à la hausse de cette donnée. En effet, aucune pénalité ne s'appliquerait à un candidat qui surestimerait volontairement sa production annuelle prévisionnelle lors du dépôt de son offre afin d'augmenter ses chances d'être retenu dans la liste des projets classés en dessous du volume appelé, tout en causant l'élimination de projets concurrents.

La CRE estime indispensable d'introduire au cahier des charges des pénalités pour les projets dont la production annuelle réellement constatée se trouverait finalement en dessous de la limite de quatre-vingts pourcents (80 %) de la production annuelle prévisionnelle déclarée dans l'offre candidate, indépendamment du fait que celle-ci ait pu ou non faire l'objet d'une demande de modification de la part du producteur selon les modalités susmentionnées. Ces pénalités pourraient par exemple prendre la forme de réductions non réversibles du tarif d'achat versé au producteur, appliquées par l'acheteur cocontractant en cas de constatation d'une irrégularité sur l'écart calculé entre la production annuelle réellement injectée au réseau et la valeur déclarée de production annuelle prévisionnelle.

4.2.2 Fractionnement des sites de production

La CRE souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'empêcher toute possibilité de contournement de la procédure d'appel d'offres par les porteurs de projets dans l'objectif de bénéficier du guichet ouvert, via un fractionnement de leurs installations. Ce type de stratégie est en effet de nature à engendrer des effets d'au-baine pour le producteur et à générer des charges de service public indues.

Afin de prévenir tout risque de cette nature, la CRE recommande aux pouvoirs publics de prévoir des conditions d'admissibilité aux dispositifs de soutien permettant d'empêcher un même porteur de projet de développer une partie de son site de production via le dispositif d'appel d'offres et d'en développer la part restante via le dispositif du guichet ouvert, restreint aux sites de production annuelle prévisionnelle inférieure à 25 GWh PCS.

Par ailleurs, si la notion de volume réservé devait être maintenue dans le cahier des charges final, il conviendrait également d'éviter tout fractionnement des dossiers candidats, sur une même période de l'appel d'offres ou entre plusieurs périodes de l'appel d'offres, qui viserait à développer une ou plusieurs parties d'un même site de production dans le cadre du volume réservé alors que le site de production dans son ensemble n'y est pas éligible.

4.2.3 Délai de mise en service des installations lauréates

L'obligation de détenir des autorisations administratives valides pour le dépôt d'une candidature est de nature à limiter la durée nécessaire pour l'achèvement et la mise en service des installations désignées lauréates. La CRE considère que le délai de trois ans indicatifs prévu par l'article R. 446-12-19 pourrait être réduit afin de tenir compte du niveau d'avancement auxquels sont d'ores et déjà portés les projets lauréats au moment de la signature du contrat d'obligation d'achat.

Par ailleurs, la CRE recommande que soit limitée toute possibilité d'arbitrage pour les lauréats de retarder la mise en service de leur installation afin de pouvoir commercialiser le biométhane produit dans un autre cadre que celui du contrat d'obligation d'achat avant la prise d'effet de celui-ci. Elle recommande par conséquent que le cahier des charges prévoie explicitement que les injections de biométhane au réseau soient strictement limitées au cadre des activités d'essais préalables à la mise en service des installations.

4.2.4 Structures participatives

La CRE s'est interrogée sur l'efficacité des mécanismes de valorisation des structures participatives envisagés par le projet de cahier des charges dont elle est saisie.

L'effet apporté par le financement collectif sur l'acceptabilité locale n'apparaît pas garanti dès lors que les participants ne sont impliqués qu'à un stade avancé de la réalisation du projet. Par ailleurs, cette implication tardive est de nature à les déléster de tout risque.

Si les prescriptions de la gouvernance partagée constituent un principe adéquat, en ce qu'elles impliquent les participants dès le montage du projet et pendant une plus longue durée, la CRE rappelle que les porteurs de projets sont naturellement incités à rechercher des formes alternatives de financement afin de favoriser l'acceptabilité locale et donc permettre la mise en œuvre de l'installation. La complexité du mécanisme envisagé rend par ailleurs délicat le contrôle du respect des engagements pris sur toute la durée prévue (10 ans).

La CRE note que le projet de cahier des charges prévoit, pour les deux dispositifs, une valorisation sous forme d'un bonus de points proportionnel à l'ampleur de l'engagement. La note maximale obtenue sur ce critère est de 5 points pour les candidats s'engageant à la gouvernance partagée sur au moins la moitié de leurs fonds propres, via des collectivités ou *a minima* 50 personnes physiques. Ce bonus de points induit un surcoût pour les finances publiques puisqu'un candidat s'engageant à l'un ou l'autre des dispositifs peut revoir à la hausse son offre de prix sans dégrader sa note.

Comme dans son avis sur les projets de cahiers de charges des appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable¹⁸, la CRE recommande la suppression de ces dispositifs dont l'efficacité n'est pas démontrée et qui sont de nature à représenter un surcoût important pour les finances publiques.

4.2.5 Formulaire de candidature

La CRE recommande de prévoir au sein du formulaire de candidature la déclaration de la proportion d'effluents d'élevage traités par le site de méthanisation envisagée par le candidat afin de permettre le calcul de la prime dédiée et le bon fonctionnement de la procédure de vérification par un organisme agréé de la conformité de l'installation à l'offre candidate lors de sa mise en service.

¹⁸ Délibération n° 2021-169 de la Commission de régulation de l'énergie du 17 juin 2021 portant avis relatif aux sept projets de cahiers des charges d'appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable pour la période 2021/2026

4.2.6 Garantie financière d'exécution

La CRE accueille favorablement la constitution d'une garantie financière d'exécution pour tous les candidats. Il conviendrait cependant de préciser la rédaction du premier alinéa du paragraphe 5.1 du cahier des charges de la façon suivante :

*« La garantie doit avoir une durée couvrant le projet à partir de 3 mois suivant la date limite de dépôt des offres pour la période concernée ou **à partir** de la date de désignation des lauréats et jusqu'à 6 mois après la date d'Achèvement de l'installation (date de fourniture de l'attestation de conformité selon les dispositions du chapitre 6) ou prévoir d'être renouvelée ~~régulièrement~~ **automatiquement** afin d'assurer une telle couverture temporelle. ~~Si le porteur de projet fait le choix d'une garantie renouvelée régulièrement, chaque renouvellement doit survenir au plus tard un mois avant l'échéance de la garantie en cours. Si le renouvellement n'a pas eu lieu à temps, l'Etat peut prélever la garantie en cours.~~ »*

La rédaction actuelle pose en effet la question du suivi qui sera fait des renouvellements de garantie prévus et qui seraient à la main du producteur.

AVIS DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 30 mars 2022 par le ministre chargé de l'énergie d'un projet de cahier des charges pour la mise en œuvre de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel.

La CRE accueille très favorablement ce dispositif qui vise à accélérer le développement des capacités de production de biogaz et prévoit la contractualisation d'une production annuelle prévisionnelle cumulée de biométhane de 1,6 TWh PCS avant fin 2023.

La crise gazière actuelle rend absolument nécessaire et urgente la réduction de notre dépendance au gaz russe et plus largement au gaz fossile : elle justifie ainsi l'accélération du développement de la production de biométhane en France.

La CRE rend donc un avis favorable au cahier des charges qui lui est soumis. Elle demande aux pouvoirs publics :

- de lancer dans les meilleurs délais les appels d'offres sur la base du cahier des charges objet du présent avis ;
- de réduire les délais d'obtention par les porteurs de projet des différentes autorisations administratives ;
- d'augmenter, sur proposition de la CRE, les quantités retenues à chaque période de l'appel d'offres si les quantités offertes sont significativement supérieures aux objectifs visés ;
- de poursuivre la mise en place du dispositif de certificats de biométhane, qui a vocation à moyen terme à être l'instrument privilégié pour le développement des installations de production de biométhane de grande taille.

Par ailleurs, la CRE recommande d'apporter, dès la première période de candidature, les améliorations techniques suivantes au cahier des charges :

- préciser les modalités d'application de la règle de compétitivité au volume réservé ;
- prévoir que soit déclarée au formulaire de candidature la valeur de la proportion d'effluents d'élevage traitée par l'installation déterminant le calcul de la prime associée ;
- préciser la rédaction des critères de renouvellement, le cas échéant, de la garantie financière.

Enfin, la CRE recommande, au plus tard pour les périodes suivantes de l'appel d'offres :

- de fixer le niveau de prix plafonds de l'appel d'offres en cohérence avec les tarifs d'achat applicables au guichet ouvert à la période de remise des offres ;
- de réanalyser le critère d'éligibilité au volume réservé sur la base d'une étude des effets d'échelle sur les coûts de production observables pour les typologies d'installations visées par l'appel d'offres ;
- d'améliorer l'efficacité de la règle de compétitivité en introduisant une proportion fixe de projets éliminés en cas de souscription limitée ;
- de prévoir des conditions d'admissibilité à l'appel d'offres permettant d'éviter tout fractionnement d'un site de production par un porteur de projet afin de bénéficier du guichet ouvert pour une partie de son projet d'installation, ou bien afin de bénéficier de l'éligibilité au volume réservé pour une partie de son projet d'installation ;
- d'introduire des pénalités visant à inciter les candidats à déclarer une valeur de production annuelle prévisionnelle au plus près de la production annuelle réelle de leur installation ;
- de prendre en compte l'avancement effectif des projets candidats en raison de l'exigence de l'obtention du document d'autorisation ICPE et du permis de construire en amont du dépôt des offres, en réduisant le délai de mise en service pour les sites désignés lauréats ;
- empêcher toute possibilité d'arbitrage pour les lauréats visant à retarder la prise d'effet de leur contrat d'achat afin de bénéficier des recettes tirées de la vente de biométhane avant la date déclarée de mise en service de leur installation ;

14 avril 2022

- et de supprimer le dispositif de valorisation des structures participatives dont l'efficacité n'est pas démontrée et qui représente un coût important pour les finances publiques.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition écologique, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, ainsi qu'au ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Elle sera publiée sur le site internet de la Commission de régulation de l'énergie.

Délibéré à Paris, le 14 avril 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO