

DÉLIBÉRATION

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 octobre 2016 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 2 septembre 2016 par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer en charge des relations internationales sur le climat d'un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

1. CONTEXTE

1.1 Dispositif de soutien à l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz

Le dispositif de soutien aux installations injectant du biométhane dans les réseaux de gaz naturel a été mis en place en novembre 2011 par le décret n° 2011-1597¹ du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de contractualisation entre producteurs de biométhane et fournisseurs de gaz naturel et le décret n° 2011-1594² du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel pris en application de l'article L. 446-2 du code de l'énergie³.

L'arrêté du 23 novembre 2011 susmentionné fixe le niveau des tarifs d'achat pour les installations injectant du biométhane dans les réseaux de gaz naturel. L'arrêté du 27 février 2013 et l'arrêté du 24 juin 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ont respectivement introduit des dispositions spécifiques pour les installations de valorisation mixte du biogaz par injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel et production d'électricité et modifié le tarif d'obligation d'achat applicable aux stations d'épuration des eaux usées (STEU) fabriquant du biométhane à partir de boues par l'introduction de dispositions tarifaires spécifiques.

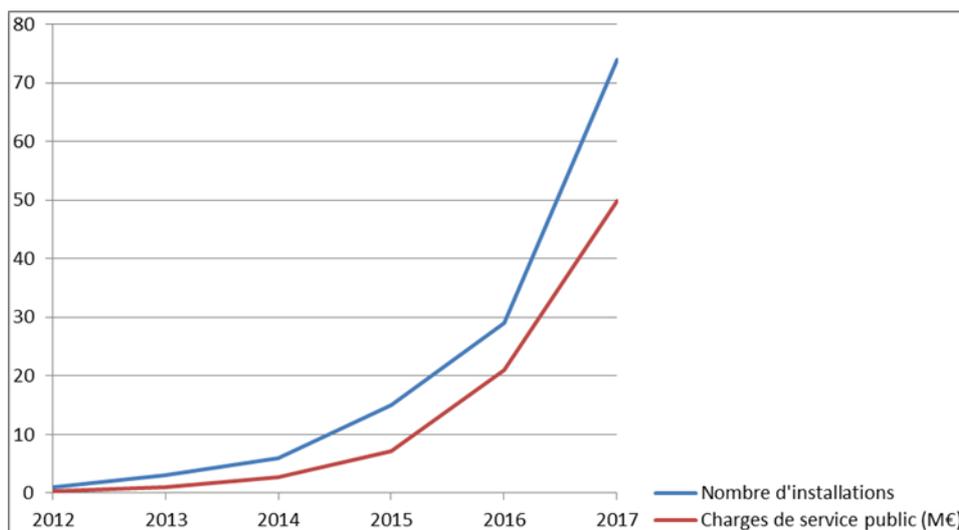
1.2 Développement de la filière injection dans les réseaux de gaz

Depuis la mise en place du dispositif en novembre 2011, le nombre d'installations a augmenté progressivement. Alors que 15 installations injectaient fin 2015, les fournisseurs de gaz supportant des charges de service public estiment qu'elles seront 74 fin 2017. Les charges de service public associées sont calculées comme la différence entre le coût d'achat supporté par les fournisseurs résultant de l'application des tarifs d'achat prévus par l'arrêté du 23 novembre 2011 et les prix de marché du gaz. Les charges constatées en 2015 s'élèvent à 7,5 M€ ; le montant prévisionnel des charges au titre de l'année 2017 pour l'ensemble des fournisseurs s'élève à 50 M€.

¹ Codifié aux articles D. 446-3 et suivants du code de l'énergie.

² Codifié aux articles R. 446-1 et R. 446-2 du code de l'énergie.

³ Issu de l'article 92 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement



Evolution du nombre d'installations et des charges de service public associées

2. DESCRIPTION ET ANALYSE DES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE PROJET D'ARRETE

Le projet d'arrêté objet du présent avis :

- maintient le principe d'un tarif d'achat pour l'ensemble des installations de la filière et ne modifie pas le niveau des tarifs de référence ;
- modifie les cas dans lesquels s'applique la décote par rapport au tarif de référence pour les installations ayant déjà produit du biogaz ou dont l'un des équipements a déjà produit du biogaz ;
- supprime les dispositions spécifiques à la valorisation mixte du biogaz pour les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND).

Ces trois points sont analysés dans les paragraphes suivants.

2.1 Un dispositif tarifaire ne constitue pas un outil de soutien adéquat à la filière

Dans le cadre de ses avis sur les arrêtés tarifaires concernant la valorisation sous forme d'électricité et de chaleur du biogaz⁴, la CRE a mis en évidence la forte dispersion des coûts de production au sein de chaque filière – méthanisation, ISDND, STEP – cette disparité s'expliquant par la multiplicité des technologies et des intrants utilisés et la diversité des contextes locaux dans lesquels se développent ces installations. Eu égard aux nombreuses similitudes entre les installations valorisant le biogaz en cogénération et en injection, la CRE estime qu'un tarif d'achat ne constitue pas un véhicule de soutien adéquat au développement de la filière et recommande d'organiser le soutien des installations injectant du biométhane dans les réseaux de gaz au travers d'appels d'offres. L'ordonnance n°2016-411 du 7 avril 2016 portant diverses mesures d'adaptation dans le secteur gazier en a d'ailleurs introduit le principe à l'article L. 446-5 du code de l'énergie, les modalités de cette procédure d'appel d'offres devant encore être précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Si un soutien sous la forme d'un tarif d'achat devait être maintenu pour certaines installations, la pertinence du niveau du tarif, de sa dégressivité et de sa segmentation devrait *a minima* être réexaminée eu égard aux évolutions de coûts qu'a connues la filière depuis 5 ans. Les dispositions pour les installations « nouvelles » visées par l'article D. 446-4 du code de l'énergie n'ont en effet pas été modifiées depuis la mise en place du soutien à cette filière en 2011⁵. La fixation de ces caractéristiques devra en tout état de cause s'appuyer sur des données objectives et représentatives des coûts de la filière.

Dans le but de disposer des meilleures données pour établir le niveau des tarifs d'obligation d'achat, la CRE recommande de modifier l'article D. 446-15 du code de l'énergie en y introduisant des dispositions similaires à celles prévues par l'article R. 314-14 du même code. Ce dernier prévoit que les producteurs bénéficiant d'un contrat d'achat ou d'un contrat de complément de rémunération transmettent annuellement le détail des coûts et des recettes relatifs à leurs installations à la CRE et tiennent à sa disposition les documents contractuels et comptables justifiant ces données, qu'ils lui transmettent sur demande dans un délai d'un mois.

⁴ Délibération du 10 février 2016 pour les stations d'épuration : <http://www.cre.fr/documents/deliberations/avis/projet-d-arrete-step>

Délibération du 18 février 2016 pour les ISDND : <http://www.cre.fr/documents/deliberations/avis/projet-d-arrete3>

Délibération du 27 juillet 2016 pour les méthaniseurs : <http://www.cre.fr/documents/deliberations/avis/tarifs-achat-methanisation>

⁵ Ou en 2014 pour les STEU

En outre, comme la CRE l'avait indiqué dans sa délibération du 26 juillet 2011⁶, la durée du contrat d'achat devrait être étendue de 15 à 20 ans, avec une adaptation à la baisse du niveau de tarif, pour être en cohérence avec la durée d'exploitation observée pour ce type d'installations.

2.2 Les dispositions tarifaires prévues pour les installations ayant déjà produit du biogaz conduisent à un effet d'aubaine

Les installations dont un des éléments principaux a déjà servi à une production de biogaz ou permis une valorisation de biogaz sous une forme autre que l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz peuvent aujourd'hui bénéficier d'un contrat de quinze ans et d'un tarif décoté à due proportion du nombre d'années entre la mise en service de l'élément principal visé et la date de signature du contrat d'achat. Le projet d'arrêté modifie les dispositions applicables à ces installations pour différencier deux cas :

1. Soit l'installation a déjà bénéficié d'un contrat d'achat pour l'électricité produite, auquel cas, le régime précédent s'applique ;
2. Soit l'installation n'a jamais bénéficié d'un contrat d'achat pour l'électricité produite, auquel cas elle peut bénéficier d'un contrat de quinze ans et du tarif plein.

La CRE considère qu'un producteur ayant pris la décision d'investir dans une installation en dehors de tout soutien public a trouvé dans la valorisation du biogaz une incitation économique suffisante. En conséquence, l'introduction de la possibilité pour ce producteur de bénéficier du même tarif que celui applicable à une installation nouvelle constitue un effet d'aubaine.

Les installations visées par le projet d'arrêté seraient pour la plupart constituées d'un digesteur construit pour traiter les matières méthanogènes ou les eaux usées de collectivités ou d'industrie et valoriseraient le biogaz en produisant de la chaleur. Leur taille et l'année de mise en service de l'installation sont très diverses.

Un mécanisme de soutien particulier pourrait éventuellement être mis en place pour ces installations couvrant uniquement l'investissement nécessaire à leur conversion et les coûts d'exploitation spécifiques à l'injection du biogaz.

Enfin, la CRE note que le système de la décote, qui serait maintenu pour les installations ayant déjà bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat pour l'électricité qu'elles produisent, ne s'applique pas pour les ISDND, et que le projet d'arrêté ne modifie pas ce traitement. Eu égard aux synergies possibles entre l'installation préexistante et les investissements à consentir pour permettre l'injection du biométhane dans le réseau, l'application du tarif de référence sur une durée de 15 ans pourrait conduire à une rémunération plus importante pour ce type d'installations que pour une ISDND ne changeant pas de mode de valorisation.

2.3 La suppression des dispositions spécifiques à la valorisation mixte du biogaz pour les ISDND ne tient pas compte des mutualisations de coûts

L'arrêté du 27 février 2013 a introduit des dispositions spécifiques pour les installations de valorisation mixte du biogaz – production d'électricité et injection. Cette option est un moyen pour un producteur de s'affranchir des limites éventuelles rencontrées pour les débouchés de l'une ou l'autre des valorisations. C'est le cas d'une installation implantée dans une zone de faible consommation de gaz naturel ne permettant pas d'injecter la quantité de biométhane souhaitée dans le réseau de gaz naturel et ne disposant pas d'un débouché chaleur suffisant pour permettre de rentabiliser une installation de cogénération.

Afin de prendre en compte les économies d'échelle, les tarifs applicables aux installations de cogénération et en injection sont dégressifs en fonction respectivement de la puissance électrique et de la capacité maximale de production de biométhane. Afin de refléter ce phénomène pour les installations mixtes, les tarifs qui leur sont applicables sont ceux d'une installation dont la totalité de la production de biogaz serait dédiée à l'une ou l'autre des formes de valorisation.

Le projet d'arrêté vise à exclure les ISDND de ce dispositif.

Bien que la possibilité de mutualiser les investissements et les coûts d'exploitation soit plus faible pour les ISDND que pour les méthaniseurs ou les stations d'épuration, la CRE considère qu'un dispositif de soutien adapté de valorisation mixte demeure pertinent pour les ISDND afin de prendre en compte ces synergies. Les modalités de celui-ci pourront être modifiées au terme d'une évaluation précise des coûts d'investissement et d'exploitation d'une telle installation. La suppression totale du dispositif constituerait un effet d'aubaine pour les installations concernées.

⁶ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/avis/conditions-d-achat-du-biomethane-injecte-dans-les-reseaux-de-gaz-naturel>

3. AVIS

Étant donné les perspectives d'un développement important de la filière biométhane injecté et la forte hétérogénéité des coûts d'une installation à l'autre, la CRE recommande d'organiser dans les années à venir le soutien à cette filière par le recours à des appels d'offres.

Si le soutien à cette filière par le biais d'un tarif d'achat devait être maintenu, la CRE, considérant l'incertitude ayant prévalu à l'établissement des tarifs d'achat pour le biométhane injecté et l'absence de données fiables dont dispose à ce jour l'administration sur cette filière, recommande qu'une analyse technique et économique précise soit réalisée préalablement à toute modification des conditions tarifaires.

La CRE émet un avis défavorable aux deux modifications envisagées par le projet d'arrêté :

- S'agissant des installations ayant déjà produit du biogaz en dehors de tout mécanisme de soutien, l'introduction de la possibilité de bénéficier du même tarif que celui applicable à une installation nouvelle constitue un effet d'aubaine. Un mécanisme de soutien particulier pourrait éventuellement être mis en place couvrant uniquement l'investissement nécessaire à leur conversion et les coûts d'exploitation spécifiques à l'injection du biogaz.
- S'agissant des ISDND réalisant une valorisation mixte du biogaz, la modification envisagée ne permet plus de tenir compte des coûts d'investissement et d'exploitation mutualisés. Ce dispositif pourra, le cas échéant, être adapté sur la base de données de coûts objectives une fois l'analyse technico-économique réalisée.

Fait à Paris, le 12 octobre 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le Président,

Philippe de LADOUCKETTE