

DÉLIBÉRATION N° 2020-223

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 septembre 2020 portant avis sur les projets de décret et d'arrêté modifiant les dispositifs de soutien à la filière biométhane

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

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE

En application des articles L. 446-4 et D. 446-12 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 27 août 2020 puis le 2 septembre 2020 par la ministre de la transition écologique d'un projet de décret modifiant le code de l'énergie et d'un projet d'arrêté abrogeant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

2. DESCRIPTION DES PROJETS DE DECRET ET D'ARRETE

2.1 Projet de décret

A titre principal, le projet de décret prévoit de conditionner la signature du contrat d'achat à l'achèvement des procédures à mener au regard de la réglementation applicable au titre du code de l'environnement (autorisation environnementale notamment) ainsi qu'à l'obtention du permis de construire.

En outre, il limite la modification de la capacité maximale de production à 30 % du niveau inscrit dans le contrat initial et limite ces modifications à une tous les 24 mois. Il clarifie également le concept de prise d'effet des contrats.

2.2 Projet d'arrêté

Le projet d'arrêté abroge et remplace l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel dont les modalités n'avaient été modifiées qu'à la marge depuis la publication de cet arrêté tarifaire.

L'éligibilité à l'arrêté tarifaire est restreinte aux installations dont la capacité maximale de production est inférieure à 300 Nm³/h, représentant une production de l'ordre de 25 GWh/an. Les installations de taille supérieure seront soutenues par appel d'offres.

Ce projet modifie le niveau et la structure du tarif d'achat selon les modalités suivantes.

Les soutiens apportés aux stations d'épuration, aux installations de stockage de déchets non dangereux et aux méthanisations sont explicitement distingués

Alors qu'auparavant, seul le soutien des installations de stockage de déchets non dangereux faisait l'objet d'une rubrique dédiée dans l'arrêté du 23 novembre 2011, les trois catégories d'installations visées par le projet d'arrêté sont distinguées et font l'objet de niveaux et de structures de soutien différents.

Parmi les intrants d'origine agricole ou agro-alimentaire, le projet d'arrêté distingue les effluents d'élevage des autres intrants

L'arrêté du 23 novembre 2011 ne différenciait pas le niveau du soutien entre les installations en fonction des intrants utilisés qu'ils soient des produits issus de cultures intermédiaires et des déchets ou résidus provenant de l'agriculture, de la sylviculture, de l'industrie agroalimentaire ou des autres agro-industries. Le projet d'arrêté apporte une prime spécifique aux seuls effluents d'élevage et ne distingue pas le soutien aux installations utilisant d'autres intrants, quelle que soit leur origine.

Le niveau du soutien baisse de 1 à 15 % pour les méthanisations suivant leur taille et leurs intrants

Le tableau 1 présente l'évolution du tarif d'achat pour une installation de méthanisation agricole avec une utilisation d'effluents d'élevages supérieure à 60 % des intrants traités.

Capacité maximale de production (Nm ³ /h)	50	100	150	200	250	300
Tarif d'achat actuel (€/MWh)	138	127	116	109	101	97
Projet de tarif d'achat (€/MWh)	132	118	110	104	100	96
Evolution	-4%	-7%	-5%	-5%	-1%	-1%

Tableau 1 : évolution du tarif d'achat des méthanisations agricoles utilisant plus de 60 % d'effluents d'élevage en proportion de leurs intrants

Le tableau 2 présente l'évolution du tarif d'achat pour une méthanisation agricole ne traitant pas d'effluents d'élevage. Le tarif d'achat des installations traitant moins de 60 % d'effluents d'élevage est calculé par interpolation linéaire.

Capacité maximale de production (Nm ³ /h)	50	100	150	200	250	300
Tarif d'achat actuel (€/MWh)	138	127	116	109	101	97
Projet de tarif d'achat (€/MWh)	122	108	100	94	90	86
Evolution	-12%	-15%	-14%	-14%	-11%	-11%

Tableau 2 : évolution du tarif d'achat des méthanisations agricoles ne traitant pas d'effluents d'élevage

Le tarif des autres installations de production de biométhane (stations d'épuration et décharges) diminue de l'ordre de 6 %

Le tableau 3 présente l'évolution du tarif d'achat pour une station d'épuration ne traitant que des eaux usées urbaines ou industrielles

Capacité maximale de production (Nm ³ /h)	50	100	150	200	250	300
Tarif d'achat actuel (€/MWh)	149	137	124	112	99	86
Projet de tarif d'achat (€/MWh)	142	128	115	104	95	86
Evolution	-5%	-7%	-7%	-7%	-4%	0%

Tableau 3 : évolution du tarif d'achat des stations d'épuration traitant uniquement des eaux usées urbaines ou industrielles

Les installations de stockage de déchets non dangereux sont quant à elles soutenues par le tarif d'achat présenté dans le tableau 4.

Capacité maximale de production (Nm ³ /h)	50	100	150	200	250	300
Tarif d'achat actuel (€/MWh)	106	96	87	78	68	59
Projet de tarif d'achat (€/MWh)	99	90	82	73	64	55
Evolution	-7%	-6%	-6%	-6%	-6%	-7%

Tableau 4 : évolution du tarif d'achat des installations de stockage de déchets non dangereux

Mécanisme de dégressivité trimestrielle du tarif d'achat

Le projet d'arrêté prévoit de faire évoluer les tarifs d'achat présentés dans les tableaux 1 à 4 chaque trimestre en fonction de la capacité maximale de production cumulée des installations pour lesquelles un contrat d'achat a été signé durant le pénultième trimestre.

Le tarif d'achat diminue au moins de 0,5 % par trimestre et, dès lors que la somme des capacités maximales de production des contrats signés dépasse 2200 Nm³/h pour un trimestre, cette diminution s'établit entre 1,2 % et 13,5 % par trimestre en fonction de l'ampleur du dépassement.

Autres évolutions

Les installations ne bénéficiant pas de la réfaction de leurs coûts de raccordement obtiennent une prime spécifique comprise entre 1 et 3 €/MWh en fonction de la capacité maximale de production de l'installation.

Les installations bénéficiant d'une subvention à l'investissement attribuée par l'ADEME voient leur tarif diminué de 5 €/MWh.



3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Contexte de la révision des conditions de soutien au biométhane

La prévision des charges réalisée par la CRE au titre de 2021¹ par agrégation des déclarations des acheteurs de biométhane conduit à atteindre une production de 6 TWh en 2021, soit le niveau fixé par la PPE en 2023. L'ensemble des contrats signés fin 2019 représenteraient une production en année pleine de l'ordre de 13 TWh. Si l'ensemble de ces projets étaient mis en service, ils engendreraient des charges supérieures à 1 Md€ par an pendant toute la durée des contrats, soit 15 ans.

Or, la PPE a acté le principe d'attribuer à la filière biométhane de nouvelles autorisations d'engagement à hauteur de 7 Mds€ (auxquels s'ajoutent 2,8 Mds€ déjà engagés fin 2018) pour l'ensemble des projets mis en service jusqu'en 2028 pour produire de 14 à 22 TWh par an, en accompagnant ce développement d'une baisse progressive des niveaux de soutien pour tenir compte de la baisse des coûts de production consécutifs à l'industrialisation de la filière.

La rapidité du développement de la bulle confirme que les conditions de soutien actuelles ne reflètent plus les coûts réels de la filière.

Dans ce contexte, la CRE est favorable au principe d'une révision du mécanisme de soutien au biométhane, nécessaire pour atteindre les objectifs de la PPE tout en étant soutenable pour les finances publiques.

Outre la baisse des tarifs, le projet de décret introduit des conditions supplémentaires, présentées au paragraphe 1.1, pour signer un contrat d'achat. Ces conditions permettent de réserver cette signature aux porteurs de projet ayant réalisé des étapes significatives pour le développement de leur installation. La CRE considère qu'elles constituent un bon équilibre entre la garantie offerte au porteur de projet lui permettant de réaliser son bouclage financier et la fiabilité de l'indicateur donné aux pouvoirs publics en évitant la signature de contrats pour des projets pouvant se révéler insuffisamment mûrs.

3.2 Analyse de la rentabilité permise par les tarifs proposés

Afin de vérifier que les tarifs d'achat prévus par le projet d'arrêté permettent d'assurer une rémunération normale des capitaux au sens de l'article R. 446-2 du code de l'énergie, la CRE a procédé, au travers de la modélisation de plans d'affaires d'installations bénéficiant du tarif d'achat envisagé, à l'évaluation du taux de rentabilité interne avant impôts des projets d'installation de méthanisation.

La CRE a limité son analyse aux principaux facteurs structurant l'économie des projets de méthanisation. En effet, elle ne dispose pas de données suffisantes pour apprécier l'adéquation des tarifs d'achat des installations de stockage de déchet non dangereux et des stations d'épuration aux dispositions susmentionnées.

Une adaptation du niveau de soutien des méthanisations est proposée au paragraphe 3.2.3, fondée sur les données et hypothèses économiques présentées aux paragraphes 3.2.1 et 3.2.2. Le paragraphe 3.2.4 présente une première évaluation de la structure du mécanisme de soutien tandis que le paragraphe 3.2.5 analyse les dispositions relatives à la décroissance trimestrielle des tarifs d'achat.

3.2.1 Données utilisées

Les données utilisées pour définir le niveau de soutien des installations de méthanisation proviennent du bilan technique et économique de la filière biométhane réalisé par la CRE en 2018 et transmis aux ministres concernés. Ce document est annexé à la présente délibération.

Cet exercice avait été mené en collaboration avec la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) qui avait sollicité en octobre 2017 par courrier tous les producteurs de biométhane bénéficiaires d'un contrat d'achat en s'appuyant sur les dispositions de l'article D. 446-15 du code de l'énergie.

La CRE estime qu'un nouvel exercice de transmission d'informations et d'analyse serait nécessaire pour vérifier l'adéquation du projet d'arrêté à l'évolution des conditions économiques de la filière.

3.2.2 La durée des contrats devrait être portée à 20 ans et une rentabilité cible de 7 % avant impôts devrait être recherchée

La durée des contrats d'achat doit correspondre à la durée de vie technique des installations. Dans ce cadre, la durée des nouveaux contrats d'achat devrait être portée à 20 ans comme cela a été fait pour les installations de production d'électricité à partir de méthanisation.

¹ Délibération de la CRE du 15 juillet 2020 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2021

D'une part, un tel allongement pourrait permettre d'améliorer les conditions de financement des projets en diminuant le poids annuel du remboursement de l'emprunt bancaire. D'autre part, cela permettrait de ne pas avoir à traiter la mise en place d'un dispositif de soutien pour maintenir ces installations en exploitation à l'issue d'un contrat plus court que leur durée de vie, au risque que certains producteurs préfèrent cesser l'exploitation d'un équipement encore fonctionnel.

La CRE a pris en compte les taux d'emprunt et la structure de financement des projets de méthanisation observés dans le bilan technique et économique de la filière ainsi que l'évolution des conditions de financement de l'économie. Par ailleurs, le nombre de projets construits à ce jour permet de considérer que la production de biométhane a désormais un caractère mature permettant de réduire les risques perçus par les banques et organismes financiers.

Dans son analyse, la CRE prend en compte le niveau de rentabilité retenu pour les autres filières en métropole (5,5 à 6 % pour l'éolien terrestre en 2017, 4 à 4,5 % pour le photovoltaïque en 2017) ainsi que les taux retenus par l'arrêté relatif au taux de rémunération dans les zones non interconnectées². Celui-ci fixe la rentabilité des projets à un niveau de 5 à 8 % (primes liées aux territoires exclus), intervalle de taux qui s'applique à tous les projets de production d'électricité, y compris ceux à partir de biogaz. Un niveau de rentabilité de 8 % est toutefois réservé aux projets les plus risqués et les plus innovants.

En conséquence, la CRE estime qu'une rentabilité des projets de 7 % avant impôts peut être considérée comme raisonnable. Ce niveau permet d'atteindre une rentabilité des fonds propres avant impôts de 16 % avec une structure de financement de 70 % d'endettement et un taux d'emprunt de 3 %.

3.2.3 L'allongement de la durée des contrats et la mise en œuvre d'une rentabilité raisonnable conduit à abaisser le niveau de soutien proposé de l'ordre de 10 à 12 %

La CRE constate que le projet d'arrêté dont elle a été saisie vise à atteindre une rentabilité de l'ordre de 10 %, ce niveau correspond à une rentabilité des fonds propres avant impôts d'environ 27 % fondée sur la structure de financement exposée *supra*. Sur la base de la rentabilité raisonnable telle que proposée au paragraphe précédent et d'un allongement à 20 ans de la durée des contrats, la CRE propose une nouvelle grille de tarifs d'achat de base pour les installations de méthanisation fondée sur les hypothèses présentées aux paragraphes précédents.

Capacité maximale de production (Nm ³ /h)	50	100	150	200	250	300
Projet de tarif d'achat (€/MWh)	122	108	100	94	90	86
Tarif proposé par la CRE Hypothèses : rentabilité 7% et contrat de 15 ans	114	99	92	87	83	80
Tarif proposé par la CRE Hypothèses : rentabilité 7% et contrat de 20 ans	106	93	87	82	77	74

Tableau 5 : proposition de tarif de base (n'incluant pas les éventuelles primes) pour les installations de méthanisation

La CRE recommande que le tarif de base des installations traitant des eaux usées visées au II. de l'annexe du projet d'arrêté soit aligné sur la proposition formulée par la CRE pour les autres méthanisations visées au I. de l'annexe. A défaut, traiter une quantité infime d'eaux usées permettrait à une méthanisation de bénéficier d'un tarif d'achat sensiblement supérieur.

S'agissant des ISDND, la CRE ne dispose pas d'éléments pour analyser la rentabilité permise par les tarifs proposés. Toutefois, l'allongement de la durée des contrats à 20 ans permettrait une baisse des tarifs proposés.

3.2.4 Le système de prime est cohérent

La CRE est défavorable au principe de la réfaction tarifaire pour le raccordement mais est favorable à la prime visant à mettre sur un pied d'égalité les installations de biométhane

La prime donnée pour les installations ne bénéficiant pas de la réfaction tarifaire pour le raccordement vient mettre fin à une différence de traitement entre les installations de production de biométhane.

² Arrêté du 6 avril 2020 relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique, pour les infrastructures visant la maîtrise de la demande d'électricité et pour les ouvrages de stockage piloté par le gestionnaire de réseau dans les zones non interconnectées

La CRE rappelle qu'elle est défavorable à la réfaction³ au motif qu'elle peut conduire au développement de projets plus coûteux pour la collectivité sans lien avec une meilleure qualité technique ou environnementale. A défaut de retirer les dispositions introduisant le principe de réfaction des coûts de raccordement pour les installations de biométhane, la CRE est favorable à l'introduction d'une prime pour compenser l'absence de réfaction pour certaines installations.

Prime à l'investissement

La CRE a pu exprimer à diverses reprises ses réserves sur l'articulation entre les subventions à l'investissement et les tarifs d'achat. Elle avait noté dans son bilan technique et économique qu'une partie notable des producteurs n'avaient pas besoin de subventions à l'investissement pour atteindre une rentabilité raisonnable mais qu'elles étaient nécessaires à certains porteurs de projet pour financer leur investissement, notamment en raison du faible niveau de fonds propres dont ils disposent. Ce manque de fonds propres touche principalement les éleveurs disposant d'intrants – les effluents d'élevage – dont le traitement présente un intérêt environnemental fort.

La CRE note que l'ADEME expérimente en 2020 l'attribution d'un montant forfaitaire de subventions. La combinaison de cette évolution et de celle proposée dans le projet d'arrêté est de nature à pallier les problèmes liés au cumul des subventions et au manque de fonds propres de certains porteurs de projet. Des analyses complémentaires devront être menées a posteriori pour vérifier l'efficacité de ce cumul.

La CRE n'a pas pu vérifier l'efficacité du montant de la prime aux effluents d'élevage dont elle comprend néanmoins l'objectif

La CRE prend acte de la volonté du gouvernement de prévoir pour les méthanisations une prime visant les installations traitant des effluents d'élevage. Si elle répond à un objectif de politique publique, elle s'appuie aussi sur des surcoûts spécifiques que doivent supporter les installations traitant des effluents d'élevage⁴.

Le bilan technique et économique des installations de production de biométhane n'apporte pas de données statistiquement significatives pour analyser le niveau de la prime spécifique aux effluents d'élevage. En effet, le nombre d'installations traitant des effluents d'élevage et répondant aux sollicitations des pouvoirs publics était plus faible notamment en raison de conditions de soutien moins favorables à l'économie de ces installations.

La CRE recommande que l'analyse des coûts de production des ISDND et des STEP intègre également une étude spécifique des surcoûts liés au traitement des effluents d'élevage et au niveau de la prime dédiée.

3.2.5 Dégressivité du tarif d'achat

La CRE est favorable au principe de dégressivité trimestrielle du tarif d'achat en fonction de la dynamique de la filière

La dégressivité trimestrielle des tarifs d'achat permettra de répercuter, le cas échéant, en fonction du rythme constaté de développement des projets, les effets des baisses attendues de coûts d'investissement résultant de l'effet d'apprentissage et de l'amélioration de la structuration industrielle de la filière tout en assurant une évolution progressive et transparente du niveau des tarifs. Le principe de cette baisse supplémentaire proportionnée au développement réel des installations permettra d'empêcher une nouvelle bulle comme celle observée ces derniers mois et de maîtriser le coût du soutien au biométhane pour les finances publiques.

Bien que, dans le délai imparti, la CRE n'a pas été en mesure d'évaluer précisément la pertinence des coefficients de dégressivité proposés dans le projet d'arrêté, elle recommande que le premier niveau de dégressivité soit fixé à 0 %. En effet, une fois les tarifs d'achat ajustés tel que recommandé par la CRE au paragraphe 3.2.3., un faible nombre de contrats signés au cours d'un trimestre ne permettrait pas de justifier d'une nouvelle baisse du niveau de soutien le trimestre suivant.

3.3 Autres remarques sur le dispositif de soutien au biométhane

Les défauts présentés par la capacité maximale de production ne sont pas résolus mais leurs conséquences sont limitées

D'une part, la capacité maximale de production, telle qu'elle existe aujourd'hui, est purement déclarative et laisse aux producteurs des capacités d'optimisation tarifaire à défaut de disposer d'une définition opérationnelle.

³ 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

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 6 septembre 2018 portant avis sur le projet d'arrêté relatif au niveau de prise en charge des coûts de raccordement aux réseaux de transport de gaz naturel des installations de production de biogaz, en application de l'article L. 452-1 du code de l'énergie

⁴ A titre d'exemple : le potentiel méthanogène est plus faible, la manipulation est plus complexe que celle des végétaux, les moyens de stockage sont plus onéreux.

Le nouveau mécanisme de soutien devrait s'appuyer sur un critère permettant de traduire la dégressivité des coûts d'investissements et d'exploitation en fonction de la taille des projets, ce que la capacité maximale de production dans le cadre actuel ne permet pas d'assurer.

La limitation dans le temps et en amplitude des variations de la capacité maximale de production présentée au paragraphe 1.1 réduit les risques créés par l'absence de définition d'une capacité maximale de production correspondant au montant des investissements consentis.

D'autre part, un niveau de soutien fondé uniquement sur cette capacité maximale de production incite les producteurs à injecter de la manière la plus uniforme possible ce qui ne correspond pas forcément à l'optimum économique pour la collectivité.

La CRE recommande donc qu'une analyse soit menée afin de déterminer dans quelle mesure il pourrait être pertinent d'encourager une production saisonnalisée. En fonction des résultats de cette étude, les pouvoirs publics pourraient alors décider de mettre en œuvre un mécanisme de soutien spécifique pour les installations saisonnalisées. Il conviendrait toutefois que ce mécanisme 1) continue à donner l'incitation à se placer dans les zones les moins contraintes du point de vue des réseaux, 2) incite à produire du gaz lorsque le système gazier en a besoin et 3) incite à opter pour les investissements et la stratégie d'utilisation des intrants produisant du gaz au plus bas coût.

La concurrence sur les intrants fait peser un risque sur les prévisions de baisses de coûts des installations

L'augmentation du nombre d'installations a un effet inflationniste sur le prix des intrants dès lors qu'un producteur de déchets a la possibilité de mettre en concurrence différentes méthanisations. En effet, la CRE constate une baisse des recettes liées au traitement de déchets ainsi que la création d'un prix pour des matières qui constituaient auparavant un déchet dont le traitement représente une charge pour son émetteur.

Le financement de producteurs de déchets au moyen d'une subvention publique à l'activité de méthanisation peut constituer un effet pervers qu'il convient d'éviter au risque d'une part, d'inciter à la production de déchets et d'autre part, d'entraîner la filière méthanisation dans un mouvement d'inflation du prix des intrants et de demande subséquente d'augmentation des subventions publiques.

La CRE recommande que les services déconcentrés de l'Etat contrôlent les plans d'approvisionnement et autorisent, au cas par cas, le transfert d'intrants entre deux installations bénéficiant de subventions publiques.

AVIS DE LA CRE

La CRE a été saisie le 27 août 2020 puis le 2 septembre 2020 de projets de décret et d'arrêté visant à modifier le mécanisme de soutien au biométhane en application des articles L. 446-4 et D. 446-12 du code de l'énergie. Pour rendre cet avis, la CRE s'appuie principalement sur les données du bilan technique et économique des installations de biométhane qu'elle a réalisé en 2018. Ce rapport est annexé à la présente délibération.

La CRE est favorable aux principes retenus pour l'évolution proposée.

En particulier, elle estime que le renforcement des conditions d'accès au contrat d'achat et la baisse du niveau de soutien des installations de biométhane sont impératives pour obtenir un développement de la filière conforme aux objectifs de la PPE tout en étant soutenable pour les finances publiques

La CRE recommande que la durée des contrats d'achat soit allongée de 15 ans à 20 ans et que les niveaux de soutien proposés soient diminués comme indiqué au paragraphe 2.2.3 du présent avis de manière à permettre aux producteurs de bénéficier d'une rémunération raisonnable des capitaux investis de 7 % avant impôt.

La CRE recommande qu'un nombre restreint de contrats signés ne conduise pas à une dégressivité du tarif d'achat. En conséquence, le coefficient minimal de dégressivité du tarif d'achat devrait être fixé à 0.

La CRE formule d'autres recommandations plus générales sur l'encadrement du soutien au biométhane afin de garantir l'efficacité de son développement jusqu'à l'atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

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

Fait à Paris, le 10 septembre 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO