

DÉLIBÉRATION N°2024-85

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 mai 2024 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la première période 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 : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

En application des dispositions de l'article L. 446-5 du code de l'énergie et par un avis publié au Journal officiel de l'Union européenne (« JOUE ») 27 avril 2022¹, le ministre chargé de l'énergie a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel situées en France métropolitaine continentale (ci-après « AO Biométhane injecté »). La Commission de régulation de l'énergie (ci-après « CRE ») a rendu un avis sur un premier projet de cahier des charges applicable à la première période de cet appel d'offres le 14 avril 2022².

Compte tenu du risque élevé que la première période initialement prévue entre le 2 et le 16 décembre 2022 soit très peu souscrite, voire infructueuse en raison du contexte inflationniste et de la conjoncture économique insuffisamment pris en compte selon la filière dans les paramètres du cahier des charges, le ministre chargé de l'énergie a décidé de la suspendre.

L'appel d'offres a été relancé fin 2023. Les conditions de participation et le détail des pièces à fournir ont été définis dans le cahier des charges, arrêté par la ministre chargée de l'énergie dans sa version applicable à la présente première période par un avis publié au JOUE le 27 décembre 2023, et publié sur le site de la CRE le 27 décembre 2023³. La CRE avait rendu un nouvel avis sur ce cahier des charges modifié le 29 juin 2023⁴.

L'appel d'offres porte sur les installations nouvelles de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, situées en France métropolitaine continentale et d'une production annuelle prévisionnelle strictement supérieure à 25 GWh PCS par an. Deux typologies d'installations sont éligibles à l'appel d'offres :

- 1) Les installations qui produisent du biométhane à partir de biogaz capté sur des installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) à partir de déchets ménagers et assimilés ;
- 2) Installations qui produisent du biométhane à partir de la méthanisation en digesteur de produits ou déchets non dangereux (y compris des matières résultant du traitement d'eaux usées urbaines ou industrielles).

Ces deux typologies d'installation sont soumises à des prix plafonds différenciés, sans constituer des familles de candidatures distinctes.

¹ Avis n° 2022/S 082-220431 publié au JOUE le 27 avril 2022.

² Délibération de la CRE 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.

³ Avis n° 2023/S 249-790242 publié au JOUE le 27 décembre 2023.

⁴ Délibération de la CRE du 29 juin 2023 portant avis sur un projet de cahier des charges révisé 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 première période de candidature s'est clôturée le 15 février 2024. La production annuelle prévisionnelle cumulée appelée est de 500 GWh PCS/an. Le cahier des charges prévoit d'abord i) un examen des offres par les préfets concernés, qui transmettent les résultats de cet examen⁵ à la CRE dans un délai de deux mois à compter de la date limite de dépôt des offres, puis ii) un examen de la conformité des offres au cahier des charges et l'établissement par la CRE d'une liste des offres qu'elle propose de retenir dans un délai de trois mois à compter de la date limite de dépôt des offres.

⁵ En application de la partie 1.3.4 du cahier des charges, lors de cet examen les préfets vérifient pour chaque projet des éléments relatifs à son lieu d'implantation, notamment au regard de la logistique envisagée, et à son plan d'approvisionnement en intrants.

1. Résultats de l'appel d'offres

1.1. Puissance cumulée des dossiers déposés

La production annuelle prévisionnelle cumulée des trois (3) dossiers déposés, qui portent tous sur des installations de typologie 2⁶, s'élève à 89,9 GWh PCS/an, ce qui représente 18 % des 500 GWh PCS/an appelés.

Les trois (3) dossiers déposés sont tous éligibles au volume de 200 GWh PCS/an réservé aux installations de production annuelle prévisionnelle inférieure à 50 GWh PCS/an.

Le volume global appelé et le volume réservé sont donc tous les deux fortement sous-souscrits.

1.2. Conformité au cahier des charges et application de la règle de compétitivité

Les trois (3) dossiers déposés proposent un tarif de référence inférieur aux différents prix plafonds de l'appel d'offres (différenciés par typologies d'installations), qui étaient publics pour cette première période.

Aucun dossier n'a fait l'objet de réserves de la part des préfets à la suite de leur instruction des dossiers de candidature.

Deux (2) dossiers ont été éliminés pour non-conformité au cahier des charges. Le seul dossier conforme représente une production annuelle prévisionnelle de 37 GWh PCS/an.

La règle de compétitivité décrite au paragraphe 2.13 du cahier des charges prévoit l'élimination du seul dossier conforme restant. Ainsi, en application stricte des prescriptions du cahier des charges, la CRE devrait proposer de ne retenir aucun des dossiers déposés pour cette période de l'appels d'offres.

Néanmoins, la CRE estime qu'il n'est pas pertinent d'éliminer, en application de la règle de compétitivité telle que prévue dans le cahier des charges actuel, le seul dossier conforme déposé, dans la mesure où le porteur du projet conforme n'a pas à être pénalisé par une situation dont il n'est pas responsable. La CRE s'est déjà exprimée en ce sens dans le cadre de l'examen de la première période de l'appel d'offres « AO 2023 PV ZNI »⁷ et de la cinquième période de l'appel d'offres « AO2 Petite Hydroélectricité »⁸ ; elle avait recommandé à cette occasion de modifier la règle de compétitivité pour cette raison.

Ainsi, la CRE propose de retenir l'unique dossier conforme déposé.

La CRE rappelle qu'en application de l'article 2.9 du cahier des charges, les producteurs s'engagent à ce que l'installation ne reçoive pas de soutien provenant d'autres régimes locaux, régionaux, nationaux ou de l'Union européenne. Dès lors, si le candidat proposé par la CRE est désigné lauréat, il devra renoncer aux éventuelles demandes de subventions qu'il indique avoir déposées dans son plan d'affaires.

1.3. Prix moyen pondéré

[SDA]

⁶ Aucune de ces installations n'utilise de matières provenant du traitement d'eaux usées urbaines ou industrielles (STEP).

⁷ Délibération de la CRE du 29 février 2024 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la première période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire et situées dans les zones non interconnectées.

⁸ Délibération de la CRE du 12 juin 2023 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la cinquième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques – Développement de la petite hydroélectricité.

1.4. Estimation des charges de service public de l'énergie

Sur le fondement des hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse annexé à la présente délibération, le tableau ci-dessous donne l'estimation des charges de service public générées par ce projet sur les quinze années du contrat d'obligation d'achat.

	Scénario tendanciel⁹
Charges de service public (en M€ courants)	[SDA]
Tarif d'achat moyen sur la durée du contrat (€/MWh PCS)	[SDA]

⁹ Le scénario dit « tendanciel » est basé, pour l'année 2026, sur le prix moyen PEG (« Point d'échange Gaz ») Calendaire 2026 observé sur la période du 29 avril au 10 mai 2024 (à savoir 29,4 €/MWh) et, pour les années 2027 et suivantes, sur le prix moyen Calendaire 2027 également observé sur la période du 29 avril au 10 mai 2024 (à savoir 26,2 €/MWh). Une indexation de 2% par an est appliquée à partir de 2028.

2. Analyse de la CRE et recommandations pour la prochaine période d'appel d'offres

2.1. Niveau de souscription de l'appel d'offres

Le niveau de souscription de cette première période est particulièrement faible, malgré la suspension de l'appel d'offres qui a retardé de plus d'un an la tenue de cette première période ainsi que l'absence de soutien public pour les projets de production annuelle prévisionnelle supérieure à 25 GWh PCS par an depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté tarifaire du 23 novembre 2020¹⁰.

L'articulation avec le dispositif des certificats de production de biogaz (ci-après « CPB »), dont le démarrage est prévu pour 2026, semble être la principale explication de ce faible niveau de souscription, les porteurs de projets pouvant privilégier le dispositif CPB par rapport à l'appel d'offres.

En effet, le développement de projets bénéficiant de ce dispositif permettra aux fournisseurs de gaz naturels de répondre à leur obligation de restitution de CPB au titre du dispositif.

Par ailleurs, le dispositif CPB pourrait garantir aux producteurs de biométhane un niveau de soutien supérieur au tarif obtenu dans le cadre du présent appel d'offres (égal au maximum à 120 €/MWh pour les installations de typologie 2 et à 65 €/MWh pour les installations de typologie 1). En particulier, dans le cas d'une offre sur le marché des CPB inférieure à la trajectoire d'obligation, le prix des certificats pourrait tendre vers le niveau de la pénalité (fixée à 100 €/MWh maximum). A ce niveau de pénalité s'ajoute le prix de vente de la molécule de gaz, qui se situe à un niveau d'environ 30 €/MWh en 2026¹¹ selon les prix de gros du gaz naturel, soit une rémunération totale pouvant aller jusqu'à 130 €/MWh.

La filière est actuellement dans l'attente de la publication du second décret d'application du dispositif CPB. Ce décret, qui fixe notamment le niveau global d'obligation, doit apporter la visibilité nécessaire au bon développement des projets de production de biométhane. La CRE a délibéré sur ce projet de décret le 21 décembre 2023¹². Au vu du niveau de souscription de la première période de l'appel d'offres et dans une logique de bonne articulation des dispositifs de soutien public, la CRE recommande de publier rapidement le second décret d'application du dispositif CPB et de ne pas lancer les deuxième et troisième périodes de cet appel d'offres. Le calendrier actuellement prévu pour la seconde période de l'appel d'offres ne pourra en tout état de cause pas être tenu.

Enfin, la CRE note qu'il est possible que le projet qu'elle propose de retenir, s'il est désigné lauréat, abandonne son statut de lauréat ou résilie par la suite son contrat d'achat avant échéance afin de bénéficier du dispositif CPB en cas d'arbitrage économique favorable au dispositif CPB. Si une telle situation venait à se produire, la CRE rappelle l'importance du prélèvement de la garantie financière par l'Etat et recommande d'introduire un montant minimum à l'indemnité pour résiliation prévue par le paragraphe 7.8.2 du cahier des charges. Cette indemnité correspond actuellement aux sommes perçues par le producteur dans le cadre de son contrat d'achat, elle est donc nulle ou très faible lorsque le contrat est résilié rapidement après sa signature. Ce montant minimum pourrait correspondre au montant de la garantie financière par exemple.

2.2. Règle de compétitivité

A l'issue de son instruction, la CRE transmet au ministre chargé de l'énergie une liste de dossiers qu'elle propose de retenir en application du cahier des charges. Cette liste contient les dossiers conformes les mieux classés dans la limite de la puissance appelée.

En cas de sous-souscription, une règle de compétitivité définie au paragraphe 2.13 du cahier des charges s'applique. La CRE considère que l'application de cette règle n'est pas justifiée lorsqu'il n'y a

¹⁰ L'arrêté du 23 novembre 2020 limite l'octroi d'un contrat de soutien pour la production de biométhane injecté via un guichet ouvert aux installations de capacité maximale d'injection/Cmax (débit d'injection maximal en Nm³/h) supérieure à 250 Nm³/h (équivalent de 22,5 GWh PCS de production annuelle prévisionnelle). Cette limitation s'applique désormais aux projets de production annuelle prévisionnelle supérieure à 25 GWh PCS/an.

¹¹ Cf. note de bas de page n°7.

¹² Délibération de la CRE du 21 décembre 2023 portant avis sur un projet de décret et un projet d'arrêté d'application du dispositif d'obligation de restitution de certificats de production de biogaz.

qu'un seul dossier conforme déposé, dans la mesure où aucun autre dossier plus compétitif ne peut être retenu.

La CRE recommande ainsi de modifier la règle de compétitivité dans le cas où un seul dossier conforme a été déposé.

Dès lors, le premier alinéa du paragraphe 2.13 du cahier des charges pourrait être rédigé de la sorte :

« Si la Production annuelle prévisionnelle cumulée des offres conformes est inférieure ou égale à la Production annuelle prévisionnelle appelée et que le nombre d'offres conformes est strictement supérieur à un, [...] »

2.3. Niveau et confidentialité des prix plafonds

[SDA]

La CRE recommande, pour la deuxième période du présent appel d'offres prévue en juin 2024, de modifier les prix plafond [SDA].

La CRE recommande également de confidentialiser les prix plafonds comme c'est le cas pour les appels d'offres portant sur des installations de production d'électricité d'origine renouvelable, afin d'éviter d'éventuelles tentatives de manipulation de l'appel d'offres et de la règle de compétitivité, d'autant plus dans un contexte de sous-souscription.

2.4. Clarification des pièces attendues pour la preuve d'obtention de la Pièce n°4 : Autorisation environnementale

Le paragraphe 3.3.4 du projet de cahier des charges prévoit que les porteurs de projets déposent dans leur dossier de candidature les preuves d'obtention de l'autorisation environnementale en cours de validité de l'installation, en renvoyant à l'Annexe 7 le détail des pièces demandées. Ce n'est qu'à la lecture de l'Annexe 7 qu'il est précisé que le paragraphe 3.3.4 requiert également la transmission du permis de construire exigé au titre de la réglementation en matière d'urbanisme.

Afin de mettre en cohérence ce paragraphe avec les pièces requises dans l'Annexe 7 du cahier des charges, la CRE recommande d'ajouter l'autorisation d'urbanisme parmi les pièces exigées au paragraphe 3.3.4 du cahier des charges, celle-ci étant distincte de l'autorisation environnementale.

La CRE recommande ainsi d'insérer un alinéa à la suite du premier alinéa du paragraphe 3.3.4 rédigé comme tel :

« Le candidat joint également à son dossier une copie de l'autorisation d'urbanisme sous la forme de l'arrêté de permis de construire en cours de validité. »

La suite du paragraphe 3.3.4 devra alors être mise à jour pour comprendre les deux autorisations demandées (environnementale et urbanistique), ainsi que le reste du cahier des charges le cas échéant.

Décision de la CRE

La première période de candidature de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel (« AO Biométhane injecté ») s'est clôturée le 15 février 2024.

La production annuelle prévisionnelle des offres conformes (un (1) dossier, représentant 37,0 GWh PCS/an) est largement inférieure au volume cible de 500 GWh PCS/an défini par le cahier des charges. [SDA] Ainsi, la CRE propose de retenir l'unique dossier conforme déposé.

Ce très faible niveau de souscription pourrait être lié à l'attente de la publication du second décret relatif aux certificats de production de biométhane (« CPB »), sur lequel la CRE a rendu un avis le 21 décembre 2023 et à une préférence des acteurs pour ce dispositif. Au vu du niveau de souscription de la première période de l'appel d'offres et dans une logique de bonne articulation des dispositifs de soutien public, la CRE recommande de publier rapidement le décret sur le dispositif des CPB et de ne pas lancer les deuxième et troisième périodes de cet appel d'offres. Le calendrier actuellement prévu pour la seconde période de l'appel d'offres ne pourra en tout état de cause pas être tenu.

Si une seconde période était bien confirmée, la CRE formule les recommandations suivantes d'évolution du cahier des charges :

- modifier la règle de compétitivité, afin de permettre la sélection d'un dossier quand ce dernier est l'unique dossier conforme présenté (la règle actuelle conduit à éliminer ce type de dossier) ;
- modifier les niveaux des prix plafonds applicables [SDA] ;
- confidentialiser ces prix plafonds, comme c'est le cas pour les appels d'offres portant sur des installations de production d'électricité d'origine renouvelable ;
- introduire un montant minimum (correspondant au montant de la garantie financière par exemple) de l'indemnité pour résiliation prévue par le paragraphe 7.8.2 du cahier des charges en cas de résiliation anticipée du contrat d'achat ;
- inscrire au paragraphe 3.3.4 du cahier des charges la nécessité pour les candidats de présenter une autorisation d'urbanisme dans leur offre (plutôt qu'uniquement en annexe comme c'est le cas actuellement), l'autorisation environnementale et l'autorisation d'urbanisme étant distinctes.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la première période de candidature, ci-annexé.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie.

Délibéré à Paris, le 23 mai 2024.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON