

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 février 2014 portant projet de décision sur la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel proposée par le « GT Injection Biométhane »

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, et Michel THIOILLIERE, commissaires.

Vu le code de l'énergie, notamment son article L.134-2 :

La directive européenne 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel autorise l'injection de biométhane dans les réseaux européens « *dans la mesure où il est techniquement possible de [l'] injecter et de [le] transporter en toute sécurité dans le réseau de gaz naturel* ».

En 2008, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) a rendu un avis favorable concernant l'injection dans les réseaux de gaz naturel de biométhane produit à partir des déchets issus de l'agriculture, de la sylviculture, de l'industrie agroalimentaire, des ménages ou de la restauration, en concluant à l'absence de risques sanitaires.

Par ailleurs, les articles L. 446-1 à L. 446-4 du code de l'énergie précisent les dispositions relatives à la vente de biogaz, duquel est issu le biométhane après épuration. L'article L. 446-2 prévoit que « *sous réserve de la nécessité de préserver le bon fonctionnement des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, tout producteur de biogaz peut conclure avec un fournisseur de gaz naturel un contrat de vente de biogaz produit sur le territoire national à des conditions déterminées suivant des modalités précisées par décret en Conseil d'Etat. Les surcoûts éventuels qui en résultent pour le fournisseur font l'objet d'une compensation. L'autorité administrative désigne, par une procédure transparente, un acheteur en dernier recours tenu de conclure un contrat d'achat de biogaz avec tout producteur de biogaz qui en fait la demande* ».

En application de ces dispositions, les décrets n°2011-1594 et n°2011-1597 du 21 novembre 2011 encadrent les conditions de vente et de contractualisation entre un producteur de biométhane et un fournisseur. L'arrêté du 23 novembre 2011 fixe les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux et celui du 4 juin 2012 désigne l'acheteur de dernier recours.

En 2013, trois installations de production de biométhane injectent régulièrement dans les réseaux de distribution de gaz naturel pour un volume global d'environ 20 GWh/an. Toutefois, le délai classique de mise en place d'une installation d'injection de biométhane étant d'environ 3 à 5 années, la croissance du nombre d'installations devrait s'accélérer à partir de 2015 : en décembre 2013, 493 projets ont été identifiés par les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) et de transport (GRT) de gaz naturel, dont 271 sont en phase d'étude par les GRD et GRT. Les perspectives d'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel sont estimées par GRTgaz et GrDF entre 6 à 20 TWh par an à l'horizon 2020.

Le cahier des charges « Injection de biométhane dans les réseaux de transport de gaz naturel », rédigé par l'Association française du gaz (AFG) et qui complète les dispositions définies dans les prescriptions techniques des GRT de gaz naturel, prises en application de l'article L. 453-4 du code de l'énergie, précise qu'« *aucune étude n'ayant à ce jour traité de l'interaction entre le biométhane et l'eau souterraine contenue dans les stockages en nappe aquifère, l'injection de biométhane sera limitée aux parties du réseau de transport n'acheminant pas de gaz vers les stockages* ».

Les installations d'injection de biométhane ne peuvent donc à ce jour se raccorder qu'aux réseaux de transport régional et aux réseaux de distribution de gaz naturel. En outre, l'unique exutoire pour la production de biométhane injectée est la consommation de gaz naturel sur ces zones d'injection. Les capacités d'injection de biométhane dans un réseau de gaz naturel peuvent donc être limitées, plus particulièrement en été lorsque les consommations sont les plus basses. Il est ainsi nécessaire de définir les règles de priorité s'appliquant lorsque plusieurs projets souhaitent se raccorder sur une même zone et sont en concurrence pour l'obtention des capacités d'injection de la zone.

Le groupe de travail (GT) « Injection Biométhane », instance de concertation copilotée par GrDF et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), réunit les principaux acteurs de la filière dont les porteurs de projets, les bureaux d'études, les équipementiers, les GRT et les GRD, la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (FNCCR), la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Cette instance de concertation a rédigé et proposé à la CRE en octobre 2013 une procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane dans les réseaux de gaz. Cette procédure publiée sur le site internet du « GT Injection Biométhane »¹ a pour objet de définir les rôles des acteurs (GRT et GRD, porteurs de projet ou producteurs de biométhane) ainsi que les règles de priorité lors du raccordement d'une installation d'injection de biométhane aux réseaux de gaz naturel.

L'article L. 134-2 du code de l'énergie énonce que « *Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, la Commission de régulation de l'énergie précise, par décision publiée au Journal officiel, les règles concernant : [...] 3° les conditions de raccordement aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel* ». En application de ces dispositions, la présente délibération de la CRE a pour objet de préciser les règles de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, qui relèvent des conditions de raccordement à ces réseaux. Elle porte sur :

- la règle du « premier arrivé, premier servi » ;
- la définition de la zone d'injection de biométhane ;
- la définition d'un gestionnaire de registre des capacités d'injection de biométhane ;
- les modalités et délais d'échanges d'informations entre les acteurs ;
- l'initialisation des files d'attente avec les projets déjà en cours d'instruction par les gestionnaires de réseaux.

Cette délibération intervient après une consultation publique de la CRE qui s'est tenue du 22 novembre 2013 au 20 décembre 2013. La CRE a reçu dix-huit contributions à cette consultation publique : huit émanant de producteurs ou de porteurs de projets, une émanant d'une association représentant des acteurs de la filière biogaz, deux émanant d'un fournisseur et d'une association de fournisseurs, quatre émanant de gestionnaires d'infrastructures, une émanant d'une autorité organisatrice de la distribution d'énergie, une émanant d'un industriel et une émanant de l'Association française du gaz. Les réponses non confidentielles sont publiées sur le site de la CRE² en même temps que la présente délibération.

A la suite de cette consultation publique, la CRE a organisé une table ronde le 23 janvier 2014 avec les principaux acteurs ayant répondu à cette consultation publique.

Les précisions apportées par la CRE dans la présente délibération devront être intégrées par le « GT Injection Biométhane » dans la mise à jour de la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel. La procédure ainsi modifiée devra être transmise à la CRE par le « GT Injection Biométhane » dans un délai de deux mois à compter de la publication au *Journal officiel de la République française* de la présente délibération.

En outre, au regard des contributions des acteurs à la consultation publique, la CRE demande au « GT Injection Biométhane » des analyses complémentaires sur la procédure, en vue d'une prochaine mise à jour de cette dernière qui devra lui être transmise fin septembre 2014 au plus tard. Les différentes demandes de la CRE sont annexées à la présente délibération (cf. annexe).

La présente délibération sera transmise pour avis au Conseil supérieur de l'énergie.

¹ <http://www.injectionbiomethane.fr/>

² <http://www.cre.fr/documents/consultations-publiques/procedure-de-gestion-des-reservations-de-capacite-d-injection-de-biomethane-sur-les-reseaux-de-transport-et-de-distribution-de-gaz-naturel-proposee-par-le-gt-injection-biomethane>

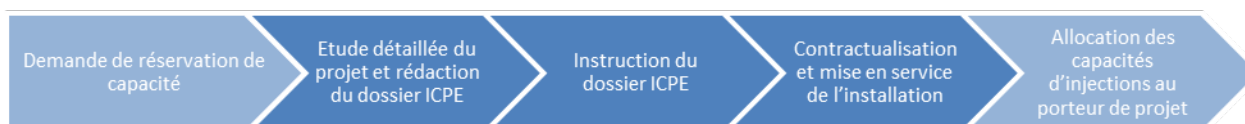
SOMMAIRE

A. Procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel	4
1. Règle du « premier arrivé, premier servi »	4
1.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »	4
1.2. Synthèse de la consultation publique	5
1.3. Analyse de la CRE	5
2. Définition de la zone d'injection de biométhane	6
2.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »	6
2.2. Synthèse de la consultation publique	6
2.3. Analyse de la CRE	7
3. Gestionnaire de registre des capacités d'injection de biométhane	7
3.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »	7
3.2. Proposition de GRTgaz et TIGF	8
3.3. Synthèse de la consultation publique	8
3.4. Analyse de la CRE	8
4. Modalités et délais d'échanges d'informations entre les acteurs	8
4.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »	8
4.2. Synthèse de la consultation publique	9
4.3. Analyse de la CRE	9
5. Initialisation des files d'attente avec les projets déjà en cours d'instruction par les gestionnaires de réseaux	10
5.1. Synthèse de la consultation publique	10
5.2. Analyse de la CRE	10
B. Décision de la CRE	10
Annexe : Demandes d'analyses complémentaires de la CRE	12
1.1. Règle du « premier arrivé, premier servi »	12
1.2. Solutions techniques permettant d'accéder aux capacités disponibles en amont d'une zone de distribution	12
1.3. Gestionnaire de registre des capacités d'injection de biométhane	13
1.4. Modalités et délais d'échanges d'informations entre les acteurs	13

A. Procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel

La procédure proposée par le « GT Injection Biométhane » décrit le mécanisme permettant à un porteur de projet ou un producteur de biométhane de se voir allouer une capacité d'injection de biométhane dans un réseau de transport ou de distribution de gaz naturel. Elle est organisée autour des trois étapes successives nécessaires au raccordement d'une installation d'injection de biométhane, à compter de la demande de réservation de la capacité d'injection par le porteur de projet ou le producteur :

- la première étape donne lieu aux études détaillées (pour les GRD) ou de faisabilité (pour les GRT) pour l'injection du biométhane réalisées par le gestionnaire de réseaux concerné permettant de connaître le potentiel d'injection de la zone et d'avoir une première estimation du coût de raccordement au réseau. Ces informations seront utilisées par le porteur de projet pour rédiger son dossier « ICPE » (Installation classée pour la protection de l'environnement). Cette étape se finalise avec le dépôt du dossier ICPE du porteur de projet auprès de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- la deuxième étape porte sur l'instruction du dossier ICPE par l'administration. L'administration compétente vérifie la complétude du dossier puis l'instruit. La durée de cette étape varie en fonction du régime ICPE de l'installation de biométhane (déclaration, enregistrement ou autorisation) ;
- la troisième étape correspond à la contractualisation du raccordement et de l'injection entre le gestionnaire de réseaux concerné et le porteur de projet. Elle se conclut par la mise en service de l'installation et l'allocation de tout ou partie des capacités réservées demandées par le porteur de projet.



La procédure définit les règles de priorité de traitement des demandes de réservations puis d'allocation de capacités d'injection et leurs modalités de mise en œuvre, ainsi que les interactions entre les acteurs concernés (porteurs de projet, GRT ou GRD et gestionnaire de registre de gestion des capacités).

1. Règle du « premier arrivé, premier servi »

1.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »

La règle de priorité définie par la procédure est celle du « premier arrivé, premier servi ». Le respect de cette règle est garanti par la tenue d'un registre de gestion des capacités constitué d'une file d'attente par zone d'injection recensant toutes les demandes de réservation de capacité par ordre chronologique, ainsi que d'une base d'enregistrement des capacités déjà allouées aux porteurs de projet.

Selon cette règle, un porteur de projet entré en premier dans le registre de gestion des capacités dispose d'un droit d'injection prioritaire sur les porteurs de projets entrés ultérieurement dans le registre. Ainsi, pour un porteur de projet donné, une demande de réservation d'un autre porteur de projet postérieure à la sienne n'aura aucun effet sur la capacité disponible pour son projet.

En cas d'augmentation des capacités disponibles, l'attribution de ces nouvelles capacités est proposée aux porteurs de projet ou producteurs disposant d'un reliquat de capacité sur la zone, c'est-à-dire à ceux dont la capacité d'injection finalement allouée est inférieure à la capacité réservée initialement. Cette proposition est effectuée par ordre croissant de numéro d'ordre, jusqu'à saturation des capacités disponibles. Si aucun producteur ou porteur de projet présent dans la file d'attente ne souhaite utiliser ces nouvelles capacités d'injection, ces dernières seront mises à disposition des producteurs ou porteurs de projets qui entreront ultérieurement dans la file d'attente.

En cas de diminution des capacités d'injection, les producteurs injectant sur la zone doivent réduire leur capacité d'injection par ordre décroissant de numéro d'ordre dans la base d'enregistrement des capacités allouées jusqu'à un débit compatible avec la capacité du réseau. Un reliquat de capacité leur est alors

réservé dans la file d'attente, correspondant à la différence entre la capacité allouée initialement et la nouvelle capacité allouée écrêtée. Le numéro d'ordre qui est attribué à un producteur dans la file d'attente est le même que celui qu'il possède dans la base d'enregistrement des capacités allouées. En cas d'augmentation de la capacité d'absorption de la zone d'injection, la capacité est allouée en priorité aux producteurs écrêtés à hauteur de leur reliquat. Pour les porteurs de projet présents dans la file d'attente dont les installations n'injectent pas encore dans les réseaux, les études d'injection sont alors mises à jour par les gestionnaires de réseaux concernés.

1.2. Synthèse de la consultation publique

Règle du « premier arrivé, premier servi » :

La quasi-totalité des contributeurs est favorable à l'application de la règle du « premier arrivé, premier servi » pour gérer la réservation de capacité d'injection de biométhane. Ainsi, plusieurs répondants estiment que cette règle garantit au producteur que la capacité à laquelle il souscrit ne sera pas réduite par l'arrivée a posteriori d'un autre producteur sur la zone et qu'elle donne de la visibilité sur l'échéancier de leur projet d'injection.

Seuls deux contributeurs émettent des réserves. L'un des deux estime que les projets devraient être priorisés dans le cadre des Plans Climat-Energie Territorial et la règle du « premier arrivé, premier servi » ne devrait être utilisée qu'en dernier recours pour départager des projets qui ont le même degré de priorité dans l'intérêt du territoire concerné. L'autre considère que cette règle n'est acceptable, dans le cas d'une zone d'injection telle que définie par la procédure³, qu'à la condition que les capacités sur les réseaux amont soient accessibles aux producteurs raccordés aux réseaux aval.

Prise en compte des diminutions de capacités disponibles :

La quasi-totalité des acteurs ayant répondu est favorable à la proposition de la CRE exprimée dans son document de consultation publique concernant les modalités de prise en compte des diminutions de capacités disponibles d'une zone d'injection donnée. La CRE avait indiqué que, dans ces situations, la procédure gagnerait à préciser que les réductions des capacités devraient concerner d'abord les capacités allouables des projets présents dans la file d'attente par ordre décroissant de numéro d'ordre, puis les capacités allouées des producteurs injectant déjà dans les réseaux par ordre décroissant de numéro d'ordre.

Seul un porteur de projet considère que, pour les producteurs injectant déjà dans les réseaux, la réduction des capacités devrait concerner tous les producteurs au prorata de leurs capacités allouées.

1.3. Analyse de la CRE

La CRE considère que la règle du « premier arrivé, premier servi » favorise la transparence de gestion des réservations des capacités et améliore la visibilité des porteurs de projet et producteurs sur les évolutions futures des capacités allouées. Pour un porteur de projet disposant d'une capacité réservée, cette règle limite la diminution de la capacité disponible pour son projet, à la seule variation de la capacité d'absorption sur la zone d'injection. A ce titre, cette règle permet de ne pas remettre en cause l'équilibre économique sur lequel sont décidés les projets. En conséquence, la CRE est favorable à l'application de la règle du « premier arrivé, premier servi » pour la réservation des capacités d'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel.

Afin de ne pas pénaliser les installations injectant déjà dans les réseaux, la CRE considère toutefois que la procédure doit préciser que les réductions des capacités concernent d'abord les capacités allouables des projets présents dans la file d'attente par ordre décroissant de numéro d'ordre, puis les capacités allouées des producteurs injectant déjà dans les réseaux par ordre décroissant de numéro d'ordre.

³ La procédure définit la zone d'injection comme étant constituée d'un réseau de transport régional et des zones de distribution aval qui y sont raccordées, regroupant les réseaux de distribution situés en aval d'un point interface transport distribution (PITD).

2. Définition de la zone d'injection de biométhane

2.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »

Le registre de gestion des capacités d'injection de biométhane et donc, la file d'attente et la base d'enregistrement associée, est mis en œuvre par zone d'injection.

La procédure définit la zone d'injection comme étant constituée d'un réseau de transport régional et des zones de distribution aval qui y sont raccordées (réseaux de distribution situés en aval d'un point interface transport distribution ou PITD).

Actuellement, la conception des réseaux de transport régional et de distribution de gaz naturel ne permet pas au gaz naturel présent dans un réseau de distribution de remonter sur le réseau de distribution en amont ou sur le réseau de transport régional en amont du PITD. En l'absence de solution technique permettant de faire remonter le gaz sur les réseaux de transport régional ou de distribution, la définition de la zone d'injection retenue dans la procédure implique que :

- pour un producteur de biométhane raccordé à un réseau de distribution, le seul débouché du biométhane injecté est la consommation de gaz naturel sur ce réseau de distribution et sur les réseaux de distribution en aval ;
- pour un producteur de biométhane raccordé à un réseau de transport régional, le débouché du biométhane injecté est la consommation de gaz naturel sur ce réseau de transport régional et sur les réseaux de distribution en aval de l'antenne régionale considérée.

Le « GT Injection Biométhane » propose que cette définition de la zone d'injection soit réexaminée après la réalisation d'un premier retour d'expérience de la mise en œuvre de la procédure sur les années 2014 et 2015, dans la perspective d'une mise à jour destinée à entrer en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2016. Ce retour d'expérience devra être complété par une étude technico-économique des solutions techniques permettant d'accéder aux capacités disponibles en amont des réseaux de distribution.

2.2. Synthèse de la consultation publique

Définition de la zone d'injection et étude de solutions techniques en cas de saturation de la zone de distribution :

La grande majorité des contributeurs considère qu'une définition de la zone d'injection constituée d'une antenne du réseau de transport régional et des réseaux de distribution situés en aval de cette antenne régionale est de nature à favoriser le développement de la filière biométhane. Un contributeur considère qu'il est important d'expérimenter pendant deux années une zone d'injection ainsi définie pour favoriser le développement de la filière puis de réaliser un retour d'expérience pour conclure sur sa pertinence.

Seuls deux contributeurs ne sont pas favorables à cette définition dont un GRD qui estime que cette définition introduit une distorsion dans l'accès aux capacités disponibles et limite la réalisation de projets territoriaux statistiquement plus proches de réseaux de distribution que de réseaux de transport. Il ajoute qu'en l'absence de solution technique permettant d'accéder aux capacités des réseaux en amont, la définition d'une zone par gestionnaire de réseaux est nécessaire pour ne pas introduire de distorsion dans l'accès aux capacités disponibles.

La totalité des contributeurs est favorable, en cas de saturation de la zone de distribution, à l'étude de solutions techniques permettant d'accéder aux capacités disponibles en amont de la zone, ces recherches de solutions techniques étant favorables au développement de la filière. Plusieurs contributeurs considèrent que l'étude de solutions techniques en cas de saturation est une condition nécessaire à l'expérimentation de zones d'injection communes transport et distribution telles que définies dans la procédure.

Mise à jour de la procédure au plus tard au 1^{er} janvier 2016 s'appuyant sur un retour d'expérience :

L'ensemble des contributeurs est favorable à la mise à jour de la procédure au plus tard au 1^{er} janvier 2016 s'appuyant sur le retour d'expérience de la filière, notamment sur la mise en œuvre de ces solutions techniques de remontée du gaz naturel. Toutefois, des porteurs de projets estiment que cette date est trop lointaine. Ils considèrent qu'un retour d'expérience peut être réalisé plus tôt, en s'appuyant sur celui des pays européens où la filière est plus mature. Un porteur de projets considère que cette mise à jour devra garantir le maintien des capacités réservées et allouées avant la mise à jour, afin de ne pas déstabiliser les

projets injectant déjà ou en cours d'instruction avant cette mise à jour.

2.3. Analyse de la CRE

La définition de la zone d'injection proposée dans la procédure accroît la zone d'injection des producteurs de biométhane raccordés aux réseaux de transport régional, qui ont ainsi accès à la somme des capacités disponibles en transport et en distribution. En l'absence de solution technique de type rebours ou maillage du réseau, un producteur se raccordant à un réseau de distribution n'a accès qu'à la capacité disponible en distribution.

Dans certains cas, un producteur raccordé à un réseau de transport et injectant des volumes importants de biométhane peut donc saturer la capacité disponible sur un réseau de distribution situé en aval, limitant ainsi tout raccordement ultérieur d'installation d'injection de biométhane à ce même réseau de distribution. Dans ces situations de saturation d'une zone de distribution, la procédure prévoit que le porteur de projet souhaitant se raccorder à cette zone ou le producteur souhaitant augmenter sa capacité d'injection peut demander au GRD concerné d'étudier avec le GRT ou le GRD situé en amont une solution technique permettant de trouver un exutoire à cet excédent de production. Cette solution peut par exemple prendre la forme d'un rebours physique ou d'un maillage des réseaux. Parallèlement, le porteur de projet doit investiguer des solutions de type stockage voire relocaliser son projet.

La CRE considère que cette définition de la zone d'injection est favorable au développement global de la filière d'injection de biométhane. Elle permet à tous les projets, qu'ils se raccordent au réseau de transport ou au réseau de distribution, d'accéder à la capacité d'absorption dont ils peuvent disposer au moment de l'instruction de la demande de raccordement.

Etant donné le nombre de projets en cours d'instruction et les délais nécessaires à leur instruction, la CRE considère qu'une éventuelle mise à jour de la procédure au 1^{er} janvier 2016 permettra d'établir un retour d'expérience sur la mise en œuvre de la procédure sur une durée suffisante. Elle estime toutefois que cette éventuelle mise à jour ne devra pas déstabiliser les projets injectant déjà ou en cours d'instruction en modifiant les capacités allouées et réservées dans la file d'attente.

En conséquence, la CRE est favorable au réexamen de la définition de la zone d'injection en vue d'une éventuelle mise à jour de la procédure au 1^{er} janvier 2016, sur la base du retour d'expérience sur la mise en œuvre de la procédure en 2014 et 2015 et d'une étude technico-économique (déjà lancée au sein du « GT Injection Biométhane ») des solutions techniques permettant d'accéder aux capacités disponibles en amont des réseaux de distribution. Cette mise à jour, si elle conduit à une évolution de la définition de la zone d'injection, ne pourra s'appliquer qu'aux nouveaux projets mais ne pourra pas modifier les capacités déjà allouées et réservées dans la file d'attente.

3. Gestionnaire de registre des capacités d'injection de biométhane

3.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »

La procédure proposée par le « GT Injection Biométhane » prévoit la création d'un nouvel acteur : le gestionnaire de registre des capacités d'injection. Pour une zone d'injection donnée, le gestionnaire de registre est le garant de la bonne tenue du registre des capacités :

- il gère les entrées et les sorties de la file d'attente : il attribue les numéros d'ordre à chaque nouvelle demande de réservation de capacité et inscrit dans la file d'attente les capacités réservées après vérification du délai de transmission des documents fournis par les porteurs de projets aux gestionnaires de réseaux. Le cas échéant, en cas de non-respect des délais de transmission, il informe le gestionnaire de réseaux concerné de la sortie prématurée de la file d'attente du projet. Il alloue les capacités d'injection de biométhane au porteur de projet ou au producteur de biométhane ;
- il est tenu informé par le gestionnaire de réseaux concerné dès que la capacité d'absorption d'une zone varie significativement. Le gestionnaire de registre transmet alors aux gestionnaires de réseaux dont les projets sont impactés par cette variation les nouvelles capacités allouables (pour les porteurs de projet dans la file d'attente) ou allouées (pour les projets injectant sur la zone).

3.2. Proposition de GRTgaz et TIGF

Les GRT proposent d'assurer le rôle de gestionnaire de registre, chacun pour les zones d'injection situées sur leur réseau de transport respectif. Ils expliquent en effet que les GRT disposent de la vision globale des consommations sur une zone d'injection donnée. Ainsi GRTgaz serait le gestionnaire de registre pour l'ensemble des zones d'injection sur les zones d'équilibrage Nord et Sud et TIGF serait le gestionnaire de registre pour l'ensemble des zones d'injection sur sa zone d'équilibrage.

3.3. Synthèse de la consultation publique

La totalité des contributeurs est favorable à la désignation d'un gestionnaire de registre pour assurer la gestion des réservations et des allocations des capacités d'injection pour chacune des zones d'injection. Les fournisseurs de gaz naturel estiment en effet qu'elle assurera une gestion rigoureuse des réservations et des allocations de capacités ainsi qu'une harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire français.

La grande majorité des contributeurs considère que les GRT sont les mieux placés pour tenir le rôle de gestionnaire de registre en raison de leur positionnement sur le réseau. Seuls trois contributeurs considèrent que le gestionnaire de registre doit être indépendant des gestionnaires de réseaux et désigné au moyen d'un appel d'offres. Plusieurs contributeurs soulignent que les règles de gestion du registre doivent être transparentes et non discriminatoires entre porteurs de projets sur les différents réseaux et qu'il est nécessaire de garantir la confidentialité des informations transmises aux gestionnaires de registres. Ces contributeurs considèrent qu'un contrôle régulier réalisé par la CRE ou la DGEC permettrait de s'assurer du respect de ces règles.

3.4. Analyse de la CRE

Une zone d'injection de biométhane étant constituée d'un réseau de transport régional et des zones de distribution aval qui y sont raccordées, le gestionnaire de registre doit disposer d'une vision globale des consommations, d'une part, sur le réseau de transport régional et, d'autre part, sur les réseaux de distribution en aval, afin de pouvoir allouer les capacités d'injection, dans la limite des capacités d'absorption de la zone.

La CRE accueille favorablement la proposition des GRT de tenir le rôle de gestionnaire de registre, chacun pour les zones d'injection situées sur son réseau. Elle partage l'avis exprimé par la majorité des contributeurs qui considère que les GRT sont les acteurs les mieux placés pour tenir ce rôle. Leur nombre limité et leur présence sur la totalité du territoire français desservi en gaz naturel assureront l'homogénéité de mise en œuvre de la procédure de gestion des réservations de capacités d'injection. Par ailleurs, pour une zone d'injection donnée, le GRT concerné dispose de la vision globale sur les capacités d'absorption de la zone : il connaît les consommations des clients industriels raccordés à son réseau de transport régional et les volumes livrés au PITD pour les consommations de gaz naturel des clients raccordés aux réseaux de distribution.

En conséquence, la CRE considère que la procédure doit préciser que le rôle de gestionnaire de registre est assuré par les GRT, chacun pour les zones d'injection situées sur son réseau de transport.

4. Modalités et délais d'échanges d'informations entre les acteurs

4.1. Proposition du « GT Injection Biométhane »

En complément des règles de priorité de traitement des demandes de réservation puis d'allocation de capacités d'injection et leurs modalités de mise en œuvre, la procédure définit l'ensemble des interactions entre les acteurs concernés (porteurs de projet, GRT ou GRD et gestionnaire de registre de gestion des capacités).

Pour chaque zone d'injection, le gestionnaire de registre a pour seuls interlocuteurs le GRT et les GRD présents sur la zone. De même, un porteur de projet ou un producteur a pour seul interlocuteur le gestionnaire du réseau de gaz naturel auquel il souhaite se raccorder ou auquel il est raccordé.

Par ailleurs, la procédure précise les délais maximum autorisés pour chacune des trois étapes successives (cf. §A) et les étapes intermédiaires nécessaires au raccordement d'une installation d'injection de biométhane, à compter de la demande de réservation de la capacité d'injection par le porteur de projet ou le producteur. Ces délais sont les suivants :

- pour la première étape : 18 mois maximum entre la commande de l'étude de phase 2 et le dépôt du dossier ICPE du porteur de projet auprès de la DREAL ;
- pour la deuxième étape : de 11 mois à 21 mois maximum en fonction du régime ICPE de l'installation de biométhane (déclaration, enregistrement ou autorisation), entre le dépôt du dossier ICPE et l'autorisation d'exploiter l'installation ;
- pour la troisième étape : 36 mois maximum, entre l'autorisation d'exploitation et la mise en service de l'installation et l'allocation de tout ou partie des capacités réservées demandées par le porteur de projet.

Pour chacune des étapes ci-dessus et de leurs étapes intermédiaires, le gestionnaire de réseaux transmet au gestionnaire de registre les documents reçus du porteur de projet, afin que le gestionnaire de registre s'assure du respect des délais par le porteur de projet.

4.2. Synthèse de la consultation publique

La totalité des contributeurs est favorable à ce que le gestionnaire de réseau, sur lequel une installation d'injection est ou sera raccordée, soit l'interlocuteur unique du porteur de projet ou du producteur de biométhane. Ils considèrent que cela favorisera le développement de la filière en simplifiant les démarches des porteurs de projets et en garantissant une meilleure réactivité en cas de variations des capacités d'injection disponibles sur une zone d'injection.

4.3. Analyse de la CRE

Lors d'une demande de raccordement d'une installation d'injection de biométhane sur un réseau de gaz naturel, l'interlocuteur naturel du porteur de projet est le gestionnaire du réseau concerné. La CRE est donc favorable à la proposition de désigner le gestionnaire de réseaux comme interlocuteur unique pour le porteur de projet ou le producteur de biométhane. Elle considère en effet que cette organisation est de nature à simplifier la gestion des capacités d'injection sur une zone d'injection en évitant la multiplication des interlocuteurs pour les porteurs de projet et les producteurs de biométhane.

Par exception aux délais des différentes étapes, la procédure proposée par le « GT Injection Biométhane » précise que, dans le cas où un projet fait l'objet d'un recours suspensif, un délai de neuf mois supplémentaires est accordé au porteur de projet, à compter de la date du recours, pour transmettre les documents nécessaires. La CRE constate que la « procédure de traitement des demandes de raccordement d'une installation de production en BT de puissance supérieure à 36 kVA et en HTA, au réseau public de distribution géré par ERDF » du 11 février 2014 précise qu'en cas de recours contre l'autorisation administrative relative à l'installation d'un porteur de projet, le traitement du dossier par ERDF peut être suspendu, sur demande du porteur de projet, pour une durée maximale d'un an, avec possibilité de reconduction annuelle en cas d'absence d'autre projet en file d'attente après celui du porteur de projet.

La CRE considère qu'une durée de suspension d'un an à compter de la date du recours, telle que mentionnée dans la procédure en électricité, est plus adaptée aux délais classiques de recours. Elle estime, à l'instar de la procédure en électricité, que la procédure de gestion des capacités d'injection de biométhane doit préciser que cette suspension peut être reconduite annuellement, sur demande du porteur de projet, en cas d'absence d'autre projet dans la file d'attente après celui du porteur de projet concerné par le recours.

5. Initialisation des files d'attente avec les projets déjà en cours d'instruction par les gestionnaires de réseaux

La procédure prévoit qu'un projet d'injection de biométhane entre dans la file d'attente lorsque le GRD ou le GRT reçoit du porteur de projet, par courrier recommandé avec accusé de réception, respectivement la commande ou la convention d'étude signée par le porteur de projet pour l'étude dite « de phase 2 » : l'étude détaillée pour les GRD ou l'étude de faisabilité pour les GRT.

A ce jour, des études de phase 2 sont en cours pour une centaine de projets d'injection de biométhane. Ces projets étant déjà en cours d'instruction par les gestionnaires de réseaux, il est nécessaire de définir la règle permettant d'initialiser la file d'attente pour les zones d'injection concernées par ces projets dans la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de gaz naturel.

Dans son document de consultation publique, la CRE a précisé qu'elle envisageait une initialisation des files d'attente avec les projets déjà en cours d'instruction sur la base de la règle du « premier arrivé, premier servi » : ces projets sont intégrés dans la file d'attente, par ordre chronologique de date de commande ou de signature de convention d'étude de phase 2, la date de réception par le gestionnaire de réseaux du courrier de commande ou de convention d'étude signée pour l'étude de phase 2 faisant foi. Ainsi, pour une zone d'injection donnée, le porteur de projet ayant effectué cette commande en premier se verra attribuer un numéro d'ordre égal à 1.

5.1. Synthèse de la consultation publique

L'ensemble des contributeurs, à l'exception d'un porteur de projet, est favorable à ce que les projets déjà en cours d'instruction par les gestionnaires de réseaux intègrent en premier les files d'attente dès leur création, selon la méthodologie envisagée par la CRE dans son document de consultation publique. Un de ces contributeurs considère que les porteurs de projet, dont le projet est en cours d'instruction par les gestionnaires de réseaux, devront être informés par ces derniers de cette procédure d'initialisation des files d'attente.

Seul un porteur de projet estime que cela défavorise les projets actuellement moins avancés qui n'ont pu faire à ce jour de demande d'étude de phase 2 pour cause de calendrier réglementaire.

5.2. Analyse de la CRE

Afin d'assurer la plus grande transparence possible sur les modalités d'initialisation des files d'attente, la CRE considère nécessaire de préciser les règles utilisées dans la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de gaz naturel.

Elle considère que la règle du « premier arrivé, premier servi » est la plus simple à mettre en œuvre et est cohérente avec celle qui sera utilisée pour les projets futurs. Enfin, elle estime que les porteurs de projets et les producteurs injectant déjà dans les réseaux doivent être informés par les gestionnaires de réseaux de la mise en œuvre et des résultats de cette règle d'initialisation des files d'attente les concernant.

B. Décision de la CRE

La CRE précise les règles de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel définies dans la procédure proposée par le « GT Injection Biométhane » de la façon suivante :

- les réductions des capacités disponibles éventuelles au niveau d'une zone d'injection concernent d'abord les capacités allouables des projets présents dans la file d'attente par ordre décroissant de numéro d'ordre, puis les capacités allouées des producteurs injectant déjà dans les réseaux par ordre décroissant de numéro d'ordre ;

- la mise à jour au 1^{er} janvier 2016 de cette procédure, sur la base d'un retour d'expérience de sa mise en œuvre sur 2014 et 2015 et des études complémentaires, ne modifiera pas les capacités allouées et réservées dans la file d'attente avant cette mise à jour ;
- le rôle de gestionnaire de registre est assuré par les GRT, chacun pour les zones d'injection situées sur son réseau de transport ;
- dans le cas où un projet fait l'objet d'un recours suspensif, un délai d'un an supplémentaire est accordé au porteur de projet, à compter de la date du recours, pour transmettre les documents nécessaires. Cette suspension peut être reconduite annuellement, sur demande du porteur de projet, en cas d'absence d'autre projet dans la file d'attente après celui du porteur de projet concerné par le recours ;
- pour initialiser les files d'attente, les projets déjà en cours d'instruction, sont intégrés dans celles-ci, par ordre chronologique de date de commande ou de signature de convention d'étude de phase 2, la date de réception par le gestionnaire de réseaux du courrier de commande ou de convention d'étude signée pour l'étude de phase 2 faisant foi. Les porteurs de projet et producteurs concernés sont informés de cette procédure d'initialisation par les GRT et GRD concernés et de son résultat.

Une mise à jour de la procédure de gestion des capacités d'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel prenant en compte les éléments ci-dessus devra être transmise à la CRE par le « GT Injection Biométhane » dans les deux mois à compter de la publication au *Journal officiel* de la République française de la présente délibération.

Les GRT et les GRD publieront la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de biométhane sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel sur leur site internet.

Fait à Paris, le 27 février 2014,

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

Philippe de LADOUCETTE.

Annexe : Demandes d'analyses complémentaires de la CRE

Sur la base de ses analyses et des contributions à la consultation publique sur la procédure de gestion des capacités d'injection de biométhane dans les réseaux, la CRE formule ci-dessous des demandes au « GT Injection Biométhane » d'analyses complémentaires sur la procédure, en vue d'une prochaine mise à jour qui lui sera transmise fin septembre 2014 au plus tard.

1.1. Règle du « premier arrivé, premier servi »

Plusieurs contributeurs mettent en avant la nécessité de préciser dans la procédure, en complément de la règle envisagée par la CRE dans sa consultation publique concernant la prise en compte des diminutions de capacités, que le numéro d'ordre est conservé, si la réduction de capacités par application de cette règle conduit à un changement de régime ICPE.

Dans le cas d'une réduction des capacités disponibles d'une zone d'injection impactant à la baisse les capacités allouables à un projet dont le dossier ICPE est en cours d'instruction par l'administration, le porteur de projet pourrait souhaiter bénéficier d'un régime ICPE moins contraignant et plus adapté aux capacités nouvelles allouables à son installation. La procédure précisant qu'en cas de changement de régime ICPE, les capacités réservées sortent de la file d'attente afin de ne pas bloquer les capacités disponibles sur la zone d'injection, ce porteur de projet verrait ses capacités sorties de la file d'attente. Le porteur de projet serait alors incité à ne pas modifier son régime ICPE afin de maintenir son projet dans la file d'attente.

La CRE demande au « GT Injection Biométhane », en vue de la prochaine mise à jour de la procédure de gestion des capacités d'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel, d'étudier la pertinence d'un aménagement de la règle consistant à sortir un projet de la file d'attente si son régime ICPE est modifié, dans le cas d'une réduction de capacités disponibles d'une zone d'injection impactant les capacités allouables du projet en cours d'instruction.

1.2. Solutions techniques permettant d'accéder aux capacités disponibles en amont d'une zone de distribution

Des solutions techniques, de type rebours ou maillage des réseaux de distribution par exemple, peuvent permettre, en cas de saturation, de faire circuler voire de faire remonter du gaz naturel de réseau de distribution en réseau de distribution de la zone d'injection, ou vers le réseau de transport régional. Ainsi, si ces solutions sont développées, un producteur de biométhane raccordé à un réseau de distribution bénéficiera des capacités d'absorption présentes sur l'intégralité de la zone d'injection.

A ce stade, des solutions de maillage sont déjà proposées par certains GRD. En revanche, aucun projet de rebours n'a été mis en œuvre en France. Des projets de rebours existent en Europe avec des caractéristiques très diverses. En 2012, le Centre de Recherche & Innovation Gaz et Energies Nouvelles (CRIGEN) de GDF SUEZ a réalisé un retour d'expérience sur les solutions de rebours développées au Royaume-Uni et en Allemagne.

Ce retour d'expérience montre que les solutions de rebours nécessitent un investissement avoisinant les 2 millions d'euros. Le « GT Injection Biométhane » envisage de mener une étude technico-économique sur la faisabilité technique et le coût de la mise en œuvre d'une solution de rebours en France. Les résultats de cette étude sont attendus pour la fin de l'année 2014.

La majorité des contributeurs considère que les solutions techniques permettant d'accéder aux capacités disponibles en amont d'une zone de distribution sont essentielles au développement de la filière d'injection de biométhane dans les réseaux. Les GRT et un autre contributeur considèrent que le développement de solutions de rebours entre les réseaux de distribution et les réseaux de transport est une solution technique complémentaire à d'autres solutions telles que le maillage. Un GRD rappelle que la liquéfaction du biométhane, le stockage du biogaz ou du biométhane, ou l'usage carburant devront également être étudiés en cas de saturation. Un porteur de projet estime qu'il faudrait étudier l'injection de biométhane sur le réseau principal de transport, solution à laquelle les deux GRT ne sont pas favorables.

La CRE est favorable au développement de toute solution technique permettant de maximiser la valorisation du biométhane et donc le développement de cette filière, sous réserve que son coût reste raisonnable.

Etant donné le nombre important de projets d'injection de biométhane identifiés par les GRT et les GRD à ce jour, la CRE demande au « GT Injection Biométhane » de poursuivre l'étude technico-économique sur la faisabilité technique et le coût de la mise en œuvre d'une solution de rebours en France, afin qu'elle aboutisse dans les délais prévus, soit au plus tard à la fin de l'année 2014.

Elle considère toutefois que ces solutions de rebours ne doivent pas être les seules solutions envisagées. Elle est favorable à l'analyse par les gestionnaires de réseaux en lien avec les porteurs de projet et les producteurs de toute autre solution permettant de traiter les situations de saturation de zone d'injection. Elle demande également au « GT Injection Biométhane » de mener une analyse sur les solutions alternatives permettant de maximiser les volumes de biométhane produits.

1.3. Gestionnaire de registre des capacités d'injection de biométhane

Les GRT, GrDF et le SPEGNN sont convenus de rédiger en commun le cahier des charges du futur outil informatique unique et partagé permettant de gérer les registres de capacités. Ce cahier des charges permettra ensuite de définir les coûts de développement et d'exploitation de cet outil et, plus généralement, les coûts de gestion du registre.

La majorité des contributeurs est défavorable à l'intégration des coûts relatifs au développement et à la gestion du registre aux coûts des études détaillées et de faisabilité dites « de phase 2 », la commande de ces études déclenchant l'entrée du projet dans la file d'attente et donc la sollicitation du gestionnaire de registre. Ces contributeurs considèrent en effet que ces coûts supplémentaires pénalisent une filière en démarrage. Ils précisent que les coûts des études de phase 2 sont déjà élevés et que les coûts relatifs au développement et à la gestion du registre n'ont pas été considérés lors de la définition des tarifs d'achat du biométhane injecté. En conséquence, ces contributeurs considèrent que les coûts relatifs au développement et à la gestion du registre devraient être intégrés au périmètre des coûts des GRT ou via la contribution au service public du gaz. Seul un porteur de projet considère que ces coûts devraient être intégrés aux coûts de raccordement, c'est-à-dire après que le porteur de projet a obtenu son autorisation d'exploiter.

Lors de la table ronde organisée par la CRE, GrDF a proposé que les coûts relatifs au développement et à la gestion du registre soient supportés par les GRT et les GRD, au prorata du nombre de projets en cours d'instruction ou injectant déjà dans les réseaux de chaque opérateur.

La CRE considère que les coûts relatifs au développement et à la gestion du registre supportés par les gestionnaires de réseaux devront être couverts, sous réserve qu'ils correspondent à des coûts de gestionnaires de réseaux efficaces. Les modalités de couverture seront définies lorsque ces coûts auront été précisément et intégralement chiffrés par les gestionnaires de réseaux.

Elle demande aux gestionnaires de réseaux de lui transmettre leurs estimations de coûts relatifs au développement et à la gestion du registre des capacités fin juin 2014 au plus tard.

1.4. Modalités et délais d'échanges d'informations entre les acteurs

Délais de la procédure :

Plusieurs contributeurs, dont des porteurs de projets, considèrent que les délais précisés dans la procédure sont trop courts, notamment le délai pour la transmission de l'accord de principe sur les conditions techniques et financières à l'issue des études de phase 2, ceux liés au traitement des dossiers ICPE par l'administration et les délais de mise en service de l'installation de biométhane. Plus particulièrement, plusieurs porteurs de projets considèrent qu'une fois l'autorisation d'exploiter obtenue, le délai de 8 mois laissé au porteur de projet pour faire un tour de table financier et signer son contrat d'injection est trop court. Ces porteurs de projets souhaitent que ce délai soit porté à 10 mois. Deux porteurs de projets considèrent que les délais des études menées par les GRT sont trop longs.

La procédure précise les délais de chaque grande étape du traitement d'un projet dans la file d'attente, ainsi que les délais maximum de transmission d'informations ou de documents entre les porteurs de projet et les gestionnaires de réseaux. Toutefois, elle est moins précise concernant les délais maximum relatifs aux échanges d'informations ou de documents entre les gestionnaires de réseaux et les gestionnaires de registre. La CRE considère que la procédure gagnerait à définir plus précisément ces délais.

La procédure précise que les dépassements de délai qui sont de la responsabilité du gestionnaire de réseaux ou du gestionnaire de registre n'entraînent pas de sortie de la file d'attente du projet. La CRE considère que la procédure gagnerait à définir plus précisément le traitement des projets qui auraient été oubliés par le gestionnaire de réseaux ou le gestionnaire de registre, ou qui auraient subi un retard du fait de ces acteurs, lors de l'inscription au registre de gestion des capacités.

Plus généralement, au vu des remarques des contributeurs à la consultation publique sur les délais des différentes étapes de la procédure de gestion des capacités d'injection de biométhane, la CRE considère que le « GT Injection Biométhane » doit étudier la pertinence d'une adaptation de certains de ces délais sur la base du retour d'expérience des projets en cours d'instruction, en vue d'une mise à jour de la procédure.

Risque de surréservation de capacités d'injection :

Des contributeurs considèrent que la procédure ne permet pas suffisamment de prémunir les porteurs de projet contre une surréservation de capacités d'injection par un autre porteur de projet précédemment entré dans la file d'attente. Ils proposent que la procédure intègre des contrôles de cohérence entre les différents documents et études réalisées afin de palier ce risque.

La CRE considère que la procédure présente des garde-fous permettant de limiter le risque de surréservation de capacités d'injection. Ainsi, le gestionnaire de réseaux dispose d'informations dans le cadre de l'étude de phase 2 qui lui permettent de quantifier le débit de l'installation de biométhane. Par ailleurs, c'est lui qui calcule la capacité réservée à partir de la capacité maximale de production déclarée.

Toutefois, si pour chacune des étapes de la procédure, cette dernière précise que le gestionnaire de réseaux transmet les documents reçus du porteur de projet au gestionnaire de registre, afin que ce dernier s'assure du respect des délais par le porteur de projet, aucun contrôle de cohérence des informations contenues dans ces documents n'est mentionné dans la procédure. En conséquence, la CRE considère que la procédure gagnerait à introduire un tel contrôle de cohérence qui serait réalisé par le gestionnaire de réseaux concerné.

Plus généralement, la CRE considère que la procédure gagnerait à préciser que, pour chacune des étapes principales et intermédiaires de la procédure, le gestionnaire de réseaux est le garant de la traçabilité et de l'archivage des documents transmis par le porteur de projet. Il a la responsabilité des dates saisies dans le registre, afin que le gestionnaire du registre puisse s'assurer du respect des délais prévus par la procédure.

Informations complémentaires mises à disposition des porteurs de projet et des producteurs pour chaque zone d'injection :

La procédure proposée par le « GT Injection Biométhane » ne prévoit pas, pour une zone d'injection donnée, de publication des capacités d'injection disponibles, voire de consultation du registre de la zone d'injection par les porteurs de projet ou producteurs de biométhane.

La majorité des contributeurs (dont la totalité des porteurs de projet) est favorable à la publication d'informations complémentaires pour chaque zone d'injection, témoin d'un besoin de plus de transparence de la part des gestionnaires de réseaux et de registre. Des contributeurs ajoutent toutefois qu'il faut que les informations transmises soient réellement utiles aux porteurs de projets et que leur diffusion soit limitée aux porteurs de projet en cours d'instruction. La majorité des gestionnaires de réseaux n'y est pas favorable, mettant en avant les perturbations, les questionnements voire les risques de contentieux que cette publication générera (certaines données publiées sur la base de leurs estimations pouvant être différentes des données contractuelles par exemples) ainsi que le coût d'étude nécessaire pour disposer de ces informations à une maille France. Ils soulignent, également, la nécessité de restreindre la transmission de ces informations aux porteurs de projets en cours d'instruction.

La CRE est favorable à la mise à disposition d'informations complémentaires sur la gestion des capacités d'injection et la mise en œuvre de la procédure de réservation de ces capacités. Elle considère que les porteurs de projet et producteurs devraient avoir accès à plus d'informations concernant les capacités disponibles sur la zone d'injection et sur le réseau auquel ils souhaitent être ou sont déjà raccordés, sous réserve que ces informations soient véritablement nécessaires aux porteurs de projet et aux producteurs et que leur mise à disposition soit réalisable à un coût raisonnable.

En conséquence, la CRE considère que le « GT Injection Biométhane » doit travailler à la définition des informations à mettre à disposition, ainsi qu'au moyen de mise à disposition, des porteurs de projet et des producteurs concernant les capacités disponibles sur la zone d'injection et sur le réseau auquel ils souhaitent être ou sont déjà raccordés, en vue de la prochaine mise à jour de la procédure.