



COMMISSION
DE RÉGULATION
DE L'ÉNERGIE

RÉPONSE À CONSULTATION

JUIN 2021

Contribution de la Commission de régulation de l'énergie à la consultation publique pour la révision des règles de l'Union européenne en matière d'accès au marché et aux réseaux de gaz



REPONSE A CONSULTATION

Contribution de la Commission de régulation de l'énergie à la consultation publique pour la révision des règles de l'Union européenne en matière d'accès au marché et aux réseaux de gaz

Le 26 mars 2021, la Commission européenne a lancé une consultation publique qui couvre l'ensemble des aspects relatifs à l'organisation du marché du gaz naturel et la perspective de créer un marché de l'hydrogène. S'inscrivant dans le contexte du Pacte vert et de l'objectif, pour l'Union européenne, d'atteindre la neutralité carbone en 2050, cette consultation entend recueillir l'avis des parties prenantes sur les mesures à prendre pour favoriser l'intégration des gaz renouvelables et bas carbone, et sur la régulation éventuelle du marché de l'hydrogène. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) souhaite profiter de cette opportunité pour partager un certain nombre de positions sur le marché du gaz et son évolution, positions qui sont à la base des réponses qu'elle propose aux questions posées.

Face aux défis posés par l'impératif de baisse des émissions de gaz à effet de serre, la CRE estime que **les gaz, quelle que soit leur nature, ont un rôle à jouer dans la transition vers une économie décarbonée** en tant que levier pour l'évolution vers un bouquet énergétique dans lequel les énergies renouvelables joueront un rôle accru et pour satisfaire les besoins en énergie dans des secteurs où l'électrification n'est pas possible à court ou moyen terme. Les gaz renouvelables et bas carbone sont en effet des substituts possibles aux combustibles fossiles utilisés dans les secteurs de l'industrie, des transports et du chauffage, ils pourront contribuer à apporter la flexibilité essentielle au système énergétique (stockage saisonnier, power-to-gas notamment) et à l'intégration des sources de production d'électricité renouvelable intermittente. L'hydrogène fait partie des axes majeurs de la stratégie européenne, d'une part pour réduire l'empreinte environnementale de l'hydrogène consommé par l'industrie (engrais, raffinage), mais également en tant que nouveau vecteur énergétique pour le transport et certains usages industriels. L'élargissement de son utilisation à d'autres secteurs est envisagé, mais présente un certain nombre de difficultés qui font l'objet d'échanges fournis avec les experts du secteur.

Dans ce contexte, alors que les efforts de développement de la production de biogaz et de gaz de synthèse s'amplifient, le gaz naturel fossile, très majoritairement importé, est appelé à représenter une part encore importante de la consommation pour les années à venir. **La CRE estime qu'une révision importante des règles du marché du gaz naturel n'est pas souhaitable.** En effet, le modèle mis en place avec le troisième paquet a fait ses preuves, il a permis la création de places de marché efficaces et l'émergence d'un indice de prix européen, un développement de la concurrence et un niveau très satisfaisant d'intégration transfrontalière. **Le régime d'accès au réseau, avec une tarification entrée-sortie, permet une juste répartition des coûts entre consommateurs européens, il doit donc être préservé, au moins tant que le gaz consommé est majoritairement importé.**

L'intégration de production décentralisée est possible dans le cadre actuel. A ce titre, l'expérience française de droit à l'injection et de valorisation du biogaz montre que l'on peut faire d'importants progrès sans remettre en question l'organisation actuelle du marché. **Néanmoins, des évolutions législatives pourraient se justifier si l'on constate des barrières à l'accès au marché pour les gaz renouvelables et bas carbone.**

L'hydrogène est l'autre volet majeur des travaux engagés par la Commission européenne. La CRE salue la mobilisation très large d'experts de divers horizons ; les études et ateliers se multiplient, permettant de disposer d'une compréhension de plus en plus fine des enjeux et potentialités du secteur. A cette lumière, **la CRE préconise une approche dynamique et pragmatique, qui accompagne au mieux les besoins des professionnels de l'hydrogène en évitant les contraintes prématurées.** L'expérience de régulation issue des secteurs électrique et gazier ne peut être transposée sans prendre en compte le fait que le marché de l'hydrogène est en devenir. Ses caractéristiques répondront donc à des logiques spécifiques qu'il convient de laisser se développer et d'analyser. **Par exemple, fermer la porte à des approches d'entreprises intégrées semble prématuré.**

Les besoins en infrastructures de transport ou de stockage d'hydrogène devront être évalués à partir d'une meilleure connaissance des perspectives de production et de consommation en particulier en fonction de leur localisation. Les opérateurs de transport de gaz ont fait des propositions qui consistent à reconverter des gazoducs, elles peinent cependant à démontrer qu'elles répondent à des perspectives d'utilisation solides. En tout état de cause, la CRE considère que le marché de l'hydrogène doit se regarder dans une économie autonome, sans être subventionné par les secteurs du gaz et de l'électricité. La mise en place de régimes régulés pour les infrastructures pourra intervenir dès lors que la nécessité apparaîtra (développement de monopoles naturels présentant des enjeux de tarification et d'accès des tiers). **La CRE a conscience de la nécessité de proposer des perspectives aux acteurs du secteur de l'hydrogène, pour autant une régulation prématurée et inadaptée a toutes les chances de nuire aux investissements et à la croissance de ce marché.**

La consultation de la Commission européenne aborde enfin **les droits des consommateurs de gaz**. Alors que la défense des consommateurs constitue l'une de ses missions fondamentales, la CRE souhaite apporter son plein soutien à la mise en cohérence des dispositions adoptées pour l'électricité dans le cadre du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens ». La seule nuance porte sur la bonne prise en compte des caractéristiques propres au gaz.

1. Préserver les atouts du modèle de marché mis en place pour le gaz

Le gaz continuera à jouer un rôle clef dans le mix énergétique européen d'ici 2030, et ce quelle que soit sa nature, dans la mesure où il confère une flexibilité importante au système énergétique d'autant plus utile que les sources d'énergie intermittentes se développent. Le gaz reste par ailleurs l'option de référence pour décarboner certains secteurs de l'économie pour lesquels l'électrification n'est pas une solution fonctionnelle, en substitution à des sources d'énergie plus émettrices de CO₂ comme le pétrole et le charbon.

Plus d'une décennie après l'entrée en vigueur de la 3^{ème} Directive gaz, la CRE considère que le marché gazier européen fonctionne aujourd'hui de façon satisfaisante, en particulier dans une vaste région au Nord-Ouest de l'Europe, qui s'étend maintenant jusqu'à l'Italie et l'Europe centrale. Il présente un haut niveau de sécurité d'approvisionnement, un très bon développement de la concurrence et une forte corrélation des prix sur les marchés de gros. Ce sont les signes d'une très bonne intégration transfrontalière. Le système gazier européen a également fait la preuve de sa résilience face aux crises d'approvisionnement et aux aléas climatiques. La CRE estime donc que les principes fondamentaux de l'organisation du marché européen du gaz ne doivent pas être remis en cause par les évolutions législatives à venir.

Le modèle mis en place avec le Troisième paquet a fait ses preuves, il a permis la création de places de marché du gaz naturel efficaces et l'émergence d'un indice de prix européen, un développement de la concurrence et un niveau très satisfaisant d'intégration européenne.

Message 1 : La CRE estime qu'une révision importante des règles du marché du gaz naturel n'est pas souhaitable.

Les codes de réseau ont également fait leurs preuves pour lever les freins aux échanges transfrontaliers, la priorité doit être donnée à la poursuite des efforts de mise en œuvre. Les évolutions à venir pourraient justifier de revoir certaines règles afin qu'elles correspondent mieux aux besoins des acteurs de marché. La CRE recommande une approche incrémentale et au cas par cas. On peut à ce titre mentionner les travaux actuellement menés par l'ACER, les régulateurs nationaux et l'ENTSOG sur les évolutions possibles du calendrier et des algorithmes d'enchères de capacités fermes aux points d'interconnexions régis par le code de réseau « CAM ». Les évolutions à venir doivent exclusivement répondre à la recherche d'une plus grande efficacité. Par exemple, un alignement des produits et échéances gaziers sur ceux de l'électricité n'est pas souhaitable, les acteurs de marchés doivent pouvoir réserver des capacités importantes sur le long terme permettant de sécuriser l'approvisionnement en gaz naturel et le financement des infrastructures.

Néanmoins, la CRE considère qu'il pourrait être utile de modifier le paquet gaz afin de lever des barrières, si elles sont constatées, sur l'accès des gaz renouvelables et bas carbone au marché européen, de sorte qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle dans la décarbonation de l'économie. La définition de standards européens pour l'injection de gaz dans les réseaux doit aussi être prévue afin de limiter le risque d'entrave aux échanges transfrontaliers.

L'intégration de production décentralisée est parfaitement possible dans le cadre actuel. A ce titre, l'expérience française de droit à l'injection et de valorisation du biogaz montre que l'on peut faire d'importants progrès sans remettre en question l'organisation actuelle du marché.

Message 2 : Des évolutions législatives pourraient se justifier si l'on constate des barrières à l'accès au marché pour les gaz renouvelables et bas carbone.

Dans un contexte de baisse programmée de la consommation de gaz, il existe un risque que certaines infrastructures voient leur utilisation diminuer et qu'apparaissent à terme des coûts échoués liés à des actifs inutiles pour les opérateurs. La CRE considère que l'ampleur de ce risque varie d'un État membre à l'autre, en fonction des contextes nationaux, des orientations de politique énergétique et du cadre de régulation en place. Ainsi, les régulateurs nationaux sont les mieux placés pour évaluer ce risque et le prendre en compte dans le cadre de régulation. Une approche homogénéisée au niveau européen n'est donc pas souhaitable et n'apporterait aucune valeur de façon évidente.

2. Les droits et protections des consommateurs de gaz doivent être renforcés

Le cadre européen applicable aux consommateurs de gaz est défini par la directive sur le gaz de 2009 et sur l'efficacité énergétique de 2012. La Directive électricité de 2019 a repris et fait évoluer les éléments relatifs à la facturation prévus par la Directive sur l'efficacité énergétique, afin notamment de prendre davantage en compte le déploiement des compteurs évolués et de mieux encadrer la comparabilité des offres. Le consommateur de gaz est dès lors protégé par des dispositions antérieures et différentes de celles applicables au consommateur d'électricité et il s'avère nécessaire qu'il puisse dès lors bénéficier des mêmes droits et protections que le consommateur d'électricité. Il demeure néanmoins important de prendre en compte les spécificités techniques liées à ces deux énergies s'agissant, par exemple, de l'utilisation des données en temps réel.

Message 3 : Il est utile que les consommateurs de gaz bénéficient de droits et protections étendus, comme cela est le cas pour les consommateurs d'électricité depuis la Directive électricité de 2019.

Les spécificités techniques liées à ces deux énergies doivent néanmoins être prises en compte.

3. Il faut améliorer la coordination entre vecteurs énergétiques en restant pragmatique

Le troisième Paquet a pris acte de la place centrale des réseaux dans la politique énergétique européenne en introduisant l'obligation pour les gestionnaires de réseau de transport de préparer des plans décennaux de développement des réseaux aux niveaux national et européen. Ces différents plans sont complémentaires, les plans nationaux ayant vocation à avoir une granularité fine et à représenter des choix de politiques publiques nationaux, ce que ne peuvent faire les plans européens.

Message 4 : Un alignement complet des plans nationaux de développement des infrastructures avec les plans européens n'est pas souhaitable, en revanche les GRT comme les régulateurs doivent s'assurer de leur cohérence.

L'hydrogène n'a a priori pas vocation à être intégré aux plans relatifs au gaz naturel, mais à faire l'objet d'une planification spécifique, même si un certain nombre de gazoducs pourraient être reconvertis au transport d'hydrogène.

Les scénarios à long terme sont ici un point clé puisqu'ils apportent les données utilisées pour l'évaluation des différents projets d'infrastructures. Ils doivent être élaborés de manière rigoureuse et objective afin de refléter les grandes orientations de politique énergétique ainsi que les incertitudes relatives aux évolutions à venir à travers des scénarios diversifiés. En termes de gouvernance, les opérateurs de réseau ne doivent pas avoir l'exclusivité de l'élaboration des scénarios, mais être encadrés, la supervision des ENTSO par les régulateurs et l'ACER mériterait d'être renforcée au niveau européen.

Message 5 : Au niveau national, la CRE suggère de privilégier l'usage de scénarios communs par rapport à l'instauration d'un plan de développement des infrastructures unique pour les différents vecteurs énergétiques, dont la faisabilité technique et organisationnelle n'est pas assurée.

La CRE est favorable à un élargissement de l'obligation de réaliser un plan de développement à tous les opérateurs, indépendamment de leur régime actionnarial. Les GRD ont également un rôle à jouer, en partageant des informations avec les GRT, mais aussi en développant leurs propres plans.

4. Hydrogène : permettre à l'offre et à la demande de se structurer

Décarboner les usages industriels actuels est une première étape, mais élargir les usages de l'hydrogène nécessite d'aborder la régulation de manière à favoriser un développement conjoint de l'offre et de la demande. Face aux incertitudes quant au modèle économique et donc à la localisation de la production et de la consommation, développer le transport doit se faire sur la base de besoins clairement identifiés et la régulation éventuelle semble devoir intervenir dans un second temps. Le développement de réseaux privés d'hydrogène, existants et futurs, fait partie

des options à étudier. Leur entrée en régime régulé ne devrait être envisagée que s'il s'avère que le contrôle de ces infrastructures par des opérateurs privés restreint la concurrence de manière préjudiciable pour l'économie européenne.

L'Union européenne s'est dotée d'une stratégie hydrogène ambitieuse pour décarboner des secteurs qui consomment actuellement des énergies fossiles. Elle consiste en une approche progressive reposant d'abord sur la décarbonation de la demande industrielle existante, avant une montée en puissance de l'hydrogène renouvelable produit par électrolyse et le développement d'infrastructures dédiées au fil de l'essor des applications. La Commission européenne souhaite légiférer à ce sujet afin de faciliter ces évolutions en établissant dès maintenant les contours d'un modèle cible pour un marché concurrentiel de l'hydrogène.

Message 6 : Souscrivant à la vision progressive du développement de l'hydrogène présentée dans la stratégie européenne, la CRE invite la Commission à aborder la question de la régulation de manière dynamique, en adaptant progressivement le cadre en fonction des caractéristiques du secteur de l'hydrogène sans arrêter trop tôt les dispositions réglementaires portant sur des aspects encore incertains du développement de la filière.

Il est important d'apporter suffisamment de visibilité aux acteurs, mais cela ne doit pas masquer les défis considérables pour amener cette filière à maturité.

En dehors des usages industriels, les incertitudes sont très fortes quant à l'évolution de l'offre et de la demande. Face aux ambitions européennes, il subsiste des questions technico-économiques complexes qui portent sur la disponibilité suffisante d'électricité d'origine renouvelable, la localisation des électrolyseurs et la compétitivité économique de l'hydrogène vert, dont le coût est aujourd'hui environ trois fois supérieur à celui de l'hydrogène gris. Cela représente un obstacle à un développement à grande échelle dans un contexte international très concurrentiel pour les consommateurs industriels. Les effets d'échelle et les améliorations techniques devront être importants et complétés par une utilisation suffisamment intensive pour amortir les coûts fixes¹. Dans tous les cas, l'accès à un approvisionnement en électricité suffisant et peu coûteux et décarboné reste un facteur clé pour faire baisser les coûts de production tout en inscrivant l'hydrogène dans un objectif de décarbonation. En aval, les consommateurs industriels ont des besoins parfois très spécifiques en termes de qualité, ce qui pourrait être défavorable à la mutualisation du transport. Un encadrement de l'accès des tiers aux réseaux n'est donc pas forcément pertinent à court terme.

Par conséquent, la CRE aborde la régulation de manière flexible et préconise, par exemple, de ne mettre en place un accès des tiers au réseau que dans les cas où cela s'avère pertinent. En l'état actuel, les évaluations des besoins de transport sur longue distance sont difficiles à établir et varient très fortement d'une étude à l'autre².

Message 7 : La priorité est de permettre à différents modèles industriels d'émerger, le cas échéant de manière intégrée, afin de réunir les conditions nécessaires au financement et au développement de la filière hydrogène.

La CRE préconise de bien séparer les secteurs de l'hydrogène et du gaz naturel, même s'il apparaît que la reconversion de gazoducs pourrait être une option efficace dans un contexte de baisse de la consommation de gaz.

Message 8 : Les décisions d'investir dans des infrastructures dédiées à l'hydrogène doivent reposer sur des besoins avérés afin de limiter les coûts échoués. La CRE est donc défavorable à des subventions croisées entre le gaz et l'hydrogène, qui ouvriraient la porte à des investissements possiblement inutiles.

A plus long terme, si le transport d'hydrogène devait prendre la forme d'un monopole de réseau et si l'accès au réseau ne pouvait être garanti, alors la mise en place d'un accès des tiers régulé devrait être envisagée. La CRE a bien noté que les dispositions proposées dans la révision du règlement RTE-E vont dans le sens de la régulation du transport d'hydrogène. Elle estime toutefois qu'il serait prématuré et possiblement contre-productif d'établir dès aujourd'hui des règles aussi prescriptives.

Concernant les autres aspects de la chaîne de valeur, comme le stockage d'hydrogène, là encore la CRE estime que la connaissance des besoins de la filière est un préalable à toute réflexion sur la régulation, même s'il est plausible que l'émergence d'une filière d'hydrogène vert se traduise par des besoins de stockage en compensation de l'intermittence de la production. La possibilité d'injecter de l'hydrogène dans les réseaux de gaz soulève également des questions en termes de qualité, mais surtout en termes de valorisation économique de l'hydrogène. Cette option offre peut-être un débouché de court terme à l'hydrogène, mais dégrade à la fois l'hydrogène et le méthane, selon toute probabilité cela ne peut donc être pas être un modèle cible.

¹ L'Agence Internationale de l'Energie (*The Future of Hydrogen*, septembre 2019) estime qu'un électrolyseur doit opérer 3000 à 5500 heures par an pour réaliser une économie d'échelle.

² *No-regret Hydrogen: Charting Early Steps for Hydrogen Infrastructure in Europe*. AFRY Management Consulting (février 2021) conclut à des besoins d'infrastructures très faibles, dans tous les cas inférieurs au réseau de gaz naturel actuel. Au contraire, l'étude *European Hydrogen Backbone*. Guidehouse (avril 2021), commanditée par l'association de GRT *Gas for Climate*, anticipe un réseau de transport de près de 40 000 km d'ici 2040.

Plus généralement, la place que l'hydrogène prendra dans le système énergétique de demain est impossible à anticiper. Son développement doit en priorité s'inscrire dans un processus porté par les acteurs économiques. La construction de réseaux dédiés au transport d'hydrogène doit répondre à un besoin du marché, c'est-à-dire un développement cohérent avec l'évolution effective de la production et de la consommation.

5. La mise en œuvre nationale de mécanismes d'accès au marché des gaz renouvelables et bas carbone doit être encouragée au niveau européen

Le régime de tarification du transport, avec une tarification entrée-sortie, permet une juste répartition des coûts entre utilisateurs de chacun des États membres, il doit être préservé tant que le gaz consommé est majoritairement importé. Des ajustements pourraient être envisagés en cas d'évolution marquée vers une plus forte décentralisation.

Il est fondamental de donner aux gaz renouvelables et bas carbone un accès au marché du gaz naturel y compris s'ils sont injectés au niveau de la distribution. Sécuriser l'accès au réseau est également important et une initiative au niveau européen devrait permettre des avancées à ce sujet à travers l'UE. Cependant, les modalités précises devraient être décidées au niveau des États membres pour tenir compte des spécificités locales et des différences de développement des infrastructures. Les dispositifs déjà mis en œuvre et ayant fait preuve de leur efficacité, comme c'est le cas en France avec le droit à l'injection, ne doivent pas être déstabilisés.

En ce qui concerne les tarifs de transport, et face aux interrogations de certains pays sur le niveau de la tarification aux frontières nationales, tout en affirmant l'importance qu'elle attache à la solidarité européenne, la CRE souligne que les consommateurs des pays de transit ne doivent en aucune façon porter seuls les coûts des investissements associés aux capacités fermes nécessaires à ce transit. Cet aspect doit être dûment pris en compte dans toute réflexion sur l'évolution des tarifs de transport aux interconnexions. En outre, éliminer les tarifs aux frontières nécessiterait des mécanismes supplémentaires, sans doute de niveau européen, pour mettre en place des compensations entre GRT très complexes et très difficiles à auditer et pour des montants très élevés, alors que les tarifs actuels ne font manifestement pas obstacle à la convergence des prix.

Message 9 : La remise à plat du mode de tarification du transport de gaz aux frontières à la maille paneuropéenne n'est pas une solution adaptée au manque d'intégration de certaines régions de l'Europe.

L'intégration de gaz bas-carbone ou décarbonés, comme le biométhane ou l'hydrogène décarboné, va modifier les relations entre les différents maillons des chaînes de valeur avec un rôle nouveau pour les réseaux de distribution.

Parmi les différentes techniques de production de gaz d'origine renouvelable, la méthanisation est la seule filière mature à ce jour. Cependant le raccordement d'unités de production décentralisées représente un défi en termes de coûts et d'acceptabilité des infrastructures nécessaires. La France a opté pour une méthode d'intégration qui vise à en optimiser les coûts, via un système de zonage prenant en compte les caractéristiques des réseaux existants (maillage, capacité d'accueil) et les potentiels de production. Ce dispositif permet d'apprécier la pertinence technico-économique des investissements de renforcement de réseaux nécessaires à la mise en œuvre du droit à l'injection introduit par la loi du 30 octobre 2018.

Pour la CRE, il est essentiel d'accélérer le développement de la filière biogaz en Europe. Pour autant, cette question ne nécessite pas nécessairement de légiférer à l'échelle européenne, notamment en ce qui concerne les problématiques techniques d'intégration au réseau.

Message 10 : L'accès aux marchés de gros pour les gaz renouvelables et bas carbone doit être facilité. Pour cela assurer les flux rebours de la distribution au transport est utile, sachant que des options « virtuelles » peuvent également permettre une intégration complète au marché sans avoir à revoir le périmètre des zones entrée-sortie.

6. Les standards de qualité du gaz doivent être plus transparents et être définis de manière coordonnée par les acteurs du secteur

En ce qui concerne la qualité du gaz, le biogaz et l'injection d'hydrogène dans les réseaux de gaz pourraient poser de nouveaux problèmes en termes d'interopérabilité transfrontalière. Les efforts d'harmonisation doivent cependant rester proportionnés avec une juste répartition des responsabilités entre les niveaux européen et national. La coordination transfrontalière doit être assurée, mais il semble difficile de définir des normes communes strictes à l'échelle européenne. Il faut tenir compte des spécificités nationales des infrastructures de transport et des terminaux méthaniers d'une part et des qualités de gaz nécessaires aux besoins exprimés par les utilisateurs d'autre part.

La CRE n'est pas favorable à ce que les régulateurs se voient confier des compétences dans le domaine de la définition des normes de qualité du gaz. Il revient aux acteurs du secteur de se coordonner sur la base de critères

techniques, les régulateurs ayant pour rôle d'en traiter les conséquences tarifaires (investissements et couverture des coûts) et éventuellement de contrôler le respect des normes.

7. L'alignement avec les dispositions du CEP doit respecter les spécificités du secteur gazier

La CRE estime que l'ENTSOG doit être soumis au même degré de transparence et de contrôle par l'ACER que l'ENTSOE depuis le Paquet énergie propre et est donc favorable à un alignement avec les dispositions du PEP sur ce point. En revanche, elle n'identifie pas de besoin d'un alignement général des dispositions du PEP, le secteur gazier étant caractérisé par des logiques et règles propres, différentes du secteur électrique.

8. Le Règlement sur la sécurité d'approvisionnement est suffisamment souple pour faire face aux enjeux nouveaux des gaz renouvelables et bas carbone

La CRE considère que l'accélération de la production de nouveaux gaz s'accompagnera de nouveaux enjeux de sécurité d'approvisionnement. Il est d'une part possible que ces nouveaux gaz, produits localement, atténuent le risque géopolitique. D'autre part, leur production est davantage intermittente et saisonnière que l'extraction de gaz naturel.

Néanmoins, la CRE considère que le Règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel est suffisamment souple pour prendre en considération ces nouveaux enjeux. Une révision de ce règlement n'est pas nécessaire *a priori*, mais il pourra être amendé si nécessaire dans les années à venir si des problèmes apparaissent.