UP'Chaux
UNION DES PRODUCTEURS DE CHAUX

Consultation publique

Cadre de régulation des infrastructures de transport de CO_2

Union des Producteurs de Chaux (UP'Chaux) - Janvier 2026

Synthèse des points clés

La filière chaux est une industrie *hard to abate* : près de 70 % de ses émissions de CO_2 sont incompressibles et relèvent du procédé de fabrication. Le CCS constitue donc un levier indispensable de décarbonation.

- Les sites de production de chaux sont dispersés et de tailles très variables ; l'équité d'accès aux infrastructures de CO_2 ne peut être appréciée à la seule aune des volumes transportés par site, il doit également tenir compte des structures tarifaires applicables aux infrastructures de CO_2, notamment des composantes fixes et des modalités de tarification indépendantes des volumes transportés.
- UP'Chaux soutient une distinction claire entre activités régulées (transport, terminaux, stockage) et concurrentielles (captage, collecte), sous réserve d'une vigilance accrue vis-à-vis des opérateurs intégrés, impliquant des exigences strictes de séparation comptable, de transparence économique et de prévention de tout report de coûts ou de contraintes vers les segments non régulés, en particulier le captage et la collecte.
- L'approche fondée sur des contrats de long terme assortis d'un contrôle ex ante peut constituer un levier pertinent pour amorcer les premiers projets d'infrastructures, sous réserve de préserver la stabilité contractuelle, de prévoir des mécanismes strictement encadrés de réexamen ou de sortie, et de clarifier le cadre d'analyse du plan d'affaires.
- UP'Chaux considère que les deux approches proposées ne sont pas alternatives mais complémentaires et successives : l'approche contractuelle est adaptée à une phase de marché émergent, tandis qu'un cadre d'accès régulé et de tarification encadrée doit progressivement devenir le cadre de référence à mesure que les infrastructures se développent et que des situations de monopole naturel apparaissent.
- UP'Chaux souligne la nécessité de clarifier le cadre juridique applicable au stockage géologique du CO_2 situé hors du territoire national, ainsi qu'au transport maritime du CO_2, ces maillons étant susceptibles de jouer un rôle déterminant dans les premiers projets de stockage concernant la filière chaux, notamment en mer du Nord.
- À terme, ce cadre régulé doit garantir l'équité d'accès, la prévisibilité économique et la soutenabilité du système pour l'ensemble des émetteurs, y compris ceux de volumes plus modestes mais réguliers.

Introduction – Spécificités de la filière chaux et rôle de la régulation publique

L'Union des Producteurs de Chaux (UP'Chaux) représente les industriels français de chaux aérienne, dont la production annuelle s'élève à 2 à 3 millions de tonnes. La chaux est un matériau de base utilisé dans de nombreuses applications essentielles, notamment dans la sidérurgie, le génie civil, le traitement de l'eau et des fumées, l'agriculture ou encore la production de verre et de papier.

La filière est confrontée à une contrainte structurelle majeure : près de 70 % de ses émissions de CO_2 sont des émissions de procédé incompressibles, liées à la décarbonatation du calcaire. Le captage et le stockage du CO_2 constituent, de ce fait, un levier indispensable de la trajectoire de décarbonation du secteur.

Les sites de production de chaux sont géographiquement dispersés sur l'ensemble du territoire et de tailles très variables (environ 30 à 600 $ktCO_2$/an), avec des flux réguliers mais des volumes unitaires limités et souvent éloignés des premiers Hub CO_2 identifiés. Ces caractéristiques rendent nécessaire un cadre de régulation garantissant un accès effectif, non discriminatoire et économiquement soutenable aux infrastructures de transport et de stockage de CO_2.

Dans un contexte marqué par l'application du principe du pollueur-payeur, les émetteurs industriels portent une responsabilité forte et sont susceptibles de se trouver en situation de dépendance économique vis-à-vis d'opérateurs d'infrastructures de taille et de puissance financière nettement supérieures. L'intervention du cadre public de régulation est, à ce titre, essentielle pour rééquilibrer les relations entre acteurs, sécuriser les investissements et garantir des trajectoires industrielles compatibles avec les objectifs climatiques.

1. Remarques préliminaires

La consultation distingue cinq activités au sein de la chaîne du captage et du stockage du CO_2 (CCS) : le captage, la collecte, le transport, l'exploitation de terminaux d'importation et d'exportation, et le stockage géologique du CO_2. Elle prévoit que le transport, l'exploitation des terminaux et le stockage relèvent d'activités régulées, tandis que le captage et la collecte s'exerceraient dans un cadre concurrentiel. UP'Chaux partage cette distinction de principe, tout en attirant l'attention sur plusieurs enjeux opérationnels susceptibles d'affecter l'effectivité et l'équité de l'accès aux infrastructures de CO_2, en particulier lorsque des opérateurs cumulent des activités régulées (transport, stockage) et non régulées (captage, collecte).

Articulation entre activités régulées et non régulées – cas des opérateurs intégrés

Dans certaines configurations industrielles, un même acteur peut assurer plusieurs maillons de la chaîne CCS, allant du captage jusqu'au transport, voire au stockage. Dans ces situations, il existe un risque de report des contraintes économiques ou tarifaires pesant sur les activités régulées vers les segments non régulés, en particulier le captage.

Pour les émetteurs industriels, souvent engagés contractuellement sur de longues durées et disposant de marges de manœuvre limitées, ce risque peut se traduire par une absence de capacité réelle de renégociation, malgré l'existence d'un cadre régulé sur une partie de la chaîne.

UP'Chaux estime que ces situations justifient une vigilance particulière de l'autorité de régulation, fondée notamment sur :

- une séparation comptable effective et vérifiable en pratique, afin d'empêcher tout report de coûts ou de contraintes entre les activités réglementées et non réglementées ;
- la capacité d'analyser les interactions économiques entre segments régulés et non régulés ;
- la mise en place de garde-fous permettant d'éviter les effets de contournement de la régulation.

Stockage du CO_2 hors du territoire national ou de l'Union européenne

UP'Chaux souligne que de nombreux projets de stockage géologique sont situés en dehors du territoire national, voire en dehors de l'Union européenne. Des clarifications apparaissent nécessaires quant à l'articulation entre le cadre national de régulation et des infrastructures de stockage situées à l'étranger, ainsi qu'à leur cohérence avec les travaux européens et la législation de l'Union à venir sur les infrastructures de transport et de stockage du CO_2.

Dans ce contexte, UP'Chaux s'interroge sur les modalités d'encadrement de l'accès non discriminatoire à ces infrastructures, alors même que l'émetteur industriel demeure responsable de ses émissions de CO_2 jusqu'à leur enfouissement effectif.

Transport maritime du CO_2

UP'Chaux relève que le transport maritime du CO_2, notamment entre les terminaux d'exportation et les sites de stockage offshore, n'est pas explicitement abordé dans la consultation. Il conviendrait de préciser si ce segment est considéré comme hors du champ de la régulation ou s'il est intégré à la chaîne régulée, compte tenu de son rôle déterminant dans l'accès effectif au stockage.

2. Appréciation de l'approche 1 – Contrats de long terme et contrôle préalable

Appréciation générale

UP'Chaux reconnaît que l'approche fondée sur des contrats de réservation de capacité de long terme, assortis d'un contrôle ex ante par l'autorité compétente, peut constituer un levier pertinent pour amorcer les premiers projets d'infrastructures de transport de CO_2 dans un contexte de marché encore émergent.

Cette approche est toutefois particulièrement engageante pour les émetteurs industriels, qui s'inscrivent sur des horizons de plusieurs décennies, souvent sans solution alternative immédiate en cas de difficulté ou de retard du projet d'infrastructure, et met en évidence la nécessité d'une prise en compte équilibrée des risques supportés par l'ensemble des parties prenantes.

Contrôle ex ante, stabilité contractuelle et proportionnalité

UP'Chaux soutient le principe d'un contrôle ex ante des contrats visant à prévenir les situations de rentabilité excessive et à garantir une répartition équilibrée de la valeur au sein de la chaîne CCS.

Elle souligne néanmoins la nécessité :

- de clarifier les critères d'appréciation de la rémunération normale des capitaux, par référence à des pratiques comparables dans d'autres secteurs régulés ;
- d'assurer une proportionnalité des exigences de contrôle, tenant compte de la taille des projets et des profils des utilisateurs ;

- de préserver la stabilité contractuelle, tout en prévoyant des mécanismes strictement encadrés de réexamen ou de sortie, activables uniquement en cas d'évolutions majeures et imprévisibles du contexte économique, réglementaire ou opérationnel.

Notion de plan d'affaires et sécurité juridique

Dans le cadre du contrôle préalable, la consultation prévoit l'accès de l'autorité compétente au plan d'affaires des projets d'infrastructures afin d'apprécier les conditions économiques et la rémunération des capitaux investis.

UP'Chaux souligne que la notion de plan d'affaires ne fait pas l'objet d'une définition juridique homogène et recouvre des réalités très différentes selon les secteurs. S'agissant des infrastructures de transport et de stockage de CO_2, le plan d'affaires repose sur des investissements lourds, des délais de développement de plusieurs années et des horizons de retour sur investissement de long terme.

Dans ce contexte, UP'Chaux estime nécessaire de clarifier le contenu, le périmètre et les hypothèses de référence du plan d'affaires utilisé dans le cadre du contrôle ex ante, afin de garantir la sécurité juridique des projets et une appréciation adaptée des risques propres aux infrastructures CCS.

Risques opérationnels et effectivité de l'accès

UP'Chaux attire l'attention sur plusieurs risques opérationnels susceptibles d'affecter l'effectivité de l'accès aux infrastructures dans le cadre de l'approche contractuelle.

En cas d'échec ou de retard significatif d'un projet d'infrastructure, les émetteurs engagés contractuellement peuvent se retrouver sans solution opérationnelle, alors même que leurs obligations climatiques demeurent inchangées.

Par ailleurs, certaines filières industrielles, comme la chaux, émettent du CO_2 de manière régulière mais en volumes unitaires limités. Lorsque les infrastructures sont dimensionnées prioritairement pour de grands émetteurs, il existe un risque de barrières à l'entrée indirectes, rendant l'accès économiquement ou techniquement difficile pour des sites de plus petite taille mais à flux continus.

UP'Chaux estime que ces éléments doivent être pleinement pris en compte dans l'appréciation des contrats et dans la définition des garde-fous associés à l'approche 1.

3. Appréciation de l'approche 2 – Accès régulé et tarification encadrée

Appréciation générale

UP'Chaux considère que l'approche fondée sur un accès régulé des tiers, assorti de tarifs encadrés, est structurellement bien adaptée aux infrastructures de transport et de stockage du CO_2, qui présentent les caractéristiques de monopoles naturels.

Un tel cadre est de nature à garantir, dans la durée, l'équité d'accès entre utilisateurs, la transparence économique et la prévisibilité des conditions d'utilisation des infrastructures.

Refus d'accès et absence de solution alternative

Même lorsqu'un refus d'accès est fondé sur des motifs légitimes, la situation de l'émetteur industriel sans solution opérationnelle demeure une question centrale.

Dans un contexte de développement progressif et de rareté initiale des infrastructures, un refus d'accès peut conduire à une impossibilité durable de mise en œuvre du CCS pour certains sites.

UP'Chaux estime que la régulation doit anticiper ces situations afin d'éviter toute exclusion durable. En effet, les refus d'accès peuvent entraîner une fuite de carbone au sein de l'UE, même sans délocalisation, et créer des capacités de décarbonation inégales entre les installations

Séparation comptable

UP'Chaux soutient l'obligation de séparation comptable des activités de transport, de stockage et d'exploitation des terminaux de CO_2.

Cette séparation vise à assurer la transparence des coûts, à prévenir les subventions croisées et à permettre un contrôle équitable des conditions d'accès et de tarification. Elle doit s'accompagner de garanties organisationnelles et fonctionnelles effectives, adaptées aux situations d'intégration verticale, afin d'éviter tout contournement de la régulation.

4. Articulation entre les approches 1 et 2

UP'Chaux considère que les deux approches proposées ne doivent pas être envisagées comme alternatives, mais comme complémentaires et successives.

L'approche fondée sur des contrats de long terme assortis d'un contrôle préalable constitue un outil pertinent pour amorcer les premiers projets d'infrastructures, dans un contexte de marché encore émergent, en apportant une visibilité indispensable aux porteurs de projets et aux utilisateurs.

À mesure que les infrastructures de transport et de stockage de CO_2 se développent et que des situations de monopole naturel apparaissent, la mise en place d'un cadre d'accès régulé et de tarification encadrée doit devenir le cadre de référence.

Une trajectoire claire, lisible et juridiquement sécurisée entre ces deux approches est indispensable afin d'éclairer les décisions industrielles et contractuelles des acteurs et de garantir, dans la durée, l'équité d'accès, la prévisibilité économique et la soutenabilité du système pour l'ensemble des émetteurs.

Conclusion

UP'Chaux considère que la mise en place d'un cadre de régulation des infrastructures de transport et de stockage du CO_2 doit permettre de sécuriser les investissements privés sur l'ensemble de la chaîne CCS, du captage jusqu'au stockage, tout en équilibrant les relations entre émetteurs industriels et opérateurs d'infrastructures.

Ce cadre doit garantir un accès effectif et non discriminatoire aux infrastructures de CO_2, indépendamment des volumes captés ou transportés par site, et tenir compte des spécificités des filières industrielles *hard to abate* produisant des biens de première nécessité, pour lesquelles les émissions de procédé sont incompressibles et les marges d'adaptation technologique limitées.

Dans une phase de marché encore émergente, la stabilité et la lisibilité du cadre réglementaire sont déterminantes. Elles doivent s'inscrire dans une trajectoire progressive et cohérente, articulant contrats de long terme et accès régulé, en adéquation avec les politiques industrielles et climatiques nationales et européennes.

UP'Chaux se tient à la disposition des pouvoirs publics pour contribuer à l'approfondissement de ces travaux, dans une logique de mise en œuvre opérationnelle, de sécurité juridique et de cohérence nationale et européenne.

Amandine Gambin
Secrétaire Générale
amandine.gambin@upchaux.fr
+33 6 23 01 32 89