

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 14 novembre 2013 portant projet de décision sur la proposition de GRTgaz de règles d'équilibrage dérogatoires en cas de situation exceptionnelle pendant l'hiver 2013-2014

Participaient à la séance : Hélène GASSIN, Olivier CHALLAN BELVAL, Jean-Pierre SOTURA et Michel THIOILLIERE, commissaires.

En application de l'article L. 134-3 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) approuve «*les règles techniques et financières élaborées par les opérateurs et relatives à l'équilibrage des réseaux de gaz naturel et à la couverture des besoins mentionnées aux articles L. 431-4, L. 431-5 et L. 431-8*».

Ce projet de décision porte sur la proposition de GRTgaz de mise en place de règles d'équilibrage dérogatoires en cas de situation exceptionnelle pour l'hiver 2013-2014 (qui figure en annexe). Il sera soumis pour avis au Conseil Supérieur de l'Energie.

1. Contexte

GRTgaz a alerté les acteurs de marché à plusieurs reprises au cours de l'année 2013 sur le risque d'un déficit d'approvisionnement de la France pour couvrir la demande de gaz à la pointe de froid pendant l'hiver 2013-2014, notamment en cas de conditions climatiques extrêmes au risque 2% (correspondant à un hiver froid rencontré en moyenne tous les 50 ans). Cette situation est notamment liée à la baisse des souscriptions de capacités de stockage de gaz naturel par les fournisseurs ainsi qu'à ses conséquences sur les outils dont dispose GRTgaz pour équilibrer son réseau.

La Direction générale de l'énergie et du climat a également sensibilisé les fournisseurs sur ces risques en leur rappelant leurs obligations au titre de la continuité de fourniture de leurs clients finals. Elle a lancé le 5 septembre dernier une consultation publique sur les conditions d'accès des tiers aux stockages souterrains. Le Ministre de l'énergie français a pour sa part informé ses homologues des pays voisins du risque pesant sur la sécurité d'approvisionnement de la France, notamment en cas de pointe de froid.

Dans ce contexte, GRTgaz a présenté en Concertation Gaz le 18 septembre 2013 un projet d'évolution des règles d'équilibrage dérogatoires en cas de situation exceptionnelle sur son réseau pour la période de décembre 2013 à avril 2014.

A la suite de cette présentation et après prise en compte des retours des expéditeurs, GRTgaz a soumis le 14 octobre 2013 à la CRE une proposition de mise en œuvre de règles d'équilibrage dérogatoires pour l'hiver 2013-2014 en cas de risque important pour l'équilibre physique du réseau de transport de gaz.

La CRE a mené une consultation publique du 25 octobre au 5 novembre 2013 afin de recueillir les contributions des acteurs de marché sur cette proposition.

2. Synthèse de la proposition de GRTgaz

Pour la période du 1^{er} décembre 2013 au 30 avril 2014, GRTgaz propose la mise en œuvre, en cas de situation exceptionnelle, de règles d'équilibrage dérogatoires destinées à limiter le risque de défaillance du réseau de transport de gaz.

Ces règles adaptées consistent principalement à rendre dissymétriques les tolérances journalières d'équilibrage :

- un expéditeur dont le bilan journalier de gaz est déficitaire¹ sur le réseau serait dans l'impossibilité de reporter son déséquilibre (déficit) sur la journée suivante. Les quantités de gaz en déséquilibre négatif seraient systématiquement facturées à l'expéditeur au prix d'équilibrage journalier majoré (dit P2).
- un expéditeur dont le bilan journalier est excédentaire² conserverait la possibilité de reporter une partie de son déséquilibre (excédent) sur la journée suivante.

Ces règles d'équilibrage dérogatoires seraient déclenchées si GRTgaz était conduit, pour assurer l'équilibrage physique de son réseau, à utiliser son stock de sécurité au-delà d'une limite prédéfinie. De façon à assurer la transparence sur le déclenchement de ces mesures exceptionnelles, GRTgaz propose de transmettre, chaque jour, à l'ensemble de ses expéditeurs ainsi qu'à la CRE, le niveau de son stock de sécurité utilisable pour des besoins liés à l'équilibrage. En cas de déclenchement des règles dérogatoires, les expéditeurs disposeraient d'un préavis de trois jours avant leur application effective.

En outre, ces nouvelles règles prévoient la possibilité pour GRTgaz d'intervenir sur le marché pour acheter des volumes de gaz supérieurs à ceux prévus dans les conditions usuelles et dans des conditions plus souples.

3. Synthèse de la consultation publique

La CRE a mené une consultation publique du 25 octobre au 5 novembre 2013 afin de recueillir les contributions des acteurs de marché sur cette proposition.

20 contributions ont été adressées à la CRE :

- 15 proviennent d'expéditeurs et associations d'expéditeurs : ALPIQ (*confidentielle*), ANTARGAZ, DIRECT ENERGIE, EDF, EFET, ENI, EON, Gaz de Bordeaux (*confidentielle*), GAZPROM MARKETING & TRADING, GDF SUEZ Commerce, Gas Natural Europe, STATOIL (*confidentielle*), TEGAZ, TOTAL G&P(*confidentielle*), VERBUND (*confidentielle*) ;
- 2 proviennent d'associations : AFG, UPRIGAZ ;
- 3 proviennent de gestionnaires d'infrastructures : GDF SUEZ Branche Infrastructures, STORENGY, TIGF.

Les réponses non confidentielles sont publiées sur le site de la CRE.

a) Synthèse des réponses sur la contribution de la proposition de GRTgaz à la sécurité du système gazier

Les contributeurs considèrent majoritairement que la proposition de GRTgaz est de nature à renforcer la sécurité du système gazier en cas de pointe de froid.

Pour autant, seuls quelques expéditeurs sont favorables à sa mise en application. La plupart des répondants soulignent que la situation actuelle est le résultat d'un dysfonctionnement de l'accès aux stockages souterrains de gaz et demandent que ce point soit traité par les pouvoirs publics au plus tôt.

¹ La consommation de ses clients un jour donné est supérieure à la quantité de gaz qu'il injecte dans le réseau le même jour.

² La consommation de ses clients un jour donné est inférieure à la quantité de gaz qu'il injecte dans le réseau le même jour.

Les acteurs qui ne sont pas opposés sur le principe à cette proposition estiment que le recours à ce mécanisme doit rester exceptionnel et proposent des amendements aux modalités opérationnelles proposées par GRTgaz.

Ceux qui sont opposés à la proposition de GRTgaz considèrent que cette dernière arrive trop tardivement et que sa mise en œuvre :

- conduirait à reporter la problématique de l'équilibrage du réseau du transporteur vers les expéditeurs ;
- pourrait perturber le bon fonctionnement du marché et conduire à des prix élevés, en raison de l'incitation des expéditeurs à disposer d'un bilan gaz en fin de journée structurellement excédentaire ;
- conduirait à pénaliser l'ensemble des expéditeurs, indépendamment du respect ou non de leurs obligations au titre de la continuité de fourniture de leurs clients finals ;
- ne serait pas nécessaire si les règles d'intervention de GRTgaz sur le marché étaient modifiées (volume, plages horaires, types de produits).

Enfin, certains acteurs font état d'une dégradation de la visibilité réglementaire en France et critiquent également l'insuffisance de communication ou de concertation sur plusieurs sujets tels que les règles d'allocation des capacités à la liaison Nord-Sud, les conditions d'accès aux stockages, le Plan d'urgence gaz, les analyses sur le bilan gaz pour l'hiver 2013-2014.

b) Synthèse des réponses sur les modalités opérationnelles proposées par GRTgaz

Concernant les interventions de GRTgaz sur le marché pour ses besoins d'équilibrage, de nombreux expéditeurs demandent un assouplissement plus important des règles d'intervention de GRTgaz : augmentation des volumes, élargissement ou multiplication des fenêtres d'intervention, relâchement des contraintes liées aux écarts de prix bid-ask, intervention sur des produits futures, etc. Par ailleurs, deux contributeurs considèrent que GRTgaz devra s'interdire de vendre du gaz sur le marché avant de reconstituer son stock de sécurité voire de compléter son stock de flexibilité.

Concernant le déclenchement des règles d'équilibrage dérogatoires, la majorité des expéditeurs demande que les informations publiées par GRTgaz soient renforcées, notamment sur l'utilisation des stocks de flexibilité et de sécurité et sur la tension du système et que le préavis soit supérieur à 3 jours. Ces expéditeurs souhaitent que ces informations soient mises à disposition de l'ensemble des acteurs de marché dès le mois de novembre, par exemple sur le site SmartGRTgaz. En outre, 7 expéditeurs soulignent que le préavis de 3 jours calendaires est problématique lorsque ce dernier comprend un week-end. L'un d'entre eux suggère de retenir un préavis égal au maximum entre 3 jours calendaires et 2 jours ouvrés. Un autre expéditeur propose d'utiliser les températures efficaces comme critère de déclenchement des règles d'équilibrage dérogatoires.

Concernant les règles dérogatoires de gestion des déséquilibres, plusieurs contributeurs considèrent que le niveau de pénalisation en cas de déficit de gaz est trop fort, compte tenu du niveau du prix P2 (30% du prix journalier d'équilibrage P1) et de son application dès le premier kWh de gaz en déficit. Quatre d'entre eux soulignent que ces règles sont particulièrement contraignantes pour les expéditeurs détenant des petits portefeuilles et ceux livrant des clients profilés pour lesquels la prévision de consommation est difficile. Un dernier acteur soulève le cas des centrales à cycle combiné gaz, qui pourraient être pénalisées en raison de leur déséquilibre sur le système gazier lorsqu'elles participent au marché d'ajustement pour répondre à des besoins du système électrique. Trois expéditeurs considèrent que ces règles pourraient entraîner des comportements inhabituels de la part des expéditeurs, qui devront se mettre en déséquilibre positif et ne pourraient donc pas offrir leur gaz sur le marché. Enfin, TIGF propose d'aligner son prix de facturation du gaz en déséquilibre au-delà des tolérances sur celui de GRTgaz, en cas de déclenchement des règles d'équilibrage dérogatoires, afin d'éviter que les expéditeurs n'exportent leurs déséquilibres dans sa zone.

4. Analyse de la CRE

a) Sur la contribution de la proposition de GRTgaz à la sécurité du système gazier

La CRE est attentive au message de certains expéditeurs sur la dégradation de la visibilité donnée aux acteurs sur les règles de fonctionnement du marché français.

Toutefois, elle rappelle que la proposition de GRTgaz intervient après plusieurs messages d'alerte de GRTgaz et des pouvoirs publics, dès le printemps 2013, qui n'ont eu que des effets limités. Dans ces conditions, il est bien de la responsabilité de GRTgaz de proposer ces mesures complémentaires concernant l'équilibrage, après avoir constaté que le système gazier français n'a toujours pas la capacité à faire face à une pointe de froid au risque 2% cet hiver.

La CRE partage la position de la plupart des contributeurs qui considèrent que la situation pour cet hiver est principalement liée à la baisse des souscriptions de capacités dans les stockages souterrains de gaz. A ce titre, elle insiste auprès des pouvoirs publics sur la nécessité de lancer très rapidement une réflexion de fond, en concertation avec l'ensemble des acteurs du marché, sur la réforme de l'accès des tiers aux stockages, et plus largement sur les règles pour assurer la sécurité d'approvisionnement française. La réforme de l'accès et des obligations liées aux stockages doit être mise en place rapidement, afin d'éviter de se retrouver dans une situation similaire pour l'hiver 2014-2015. La CRE a fait part de ses analyses et propositions sur ce point dans sa réponse du 26 septembre 2013 à la consultation publique menée par la Direction générale de l'énergie et du climat.

En outre, comme l'ont souligné certains acteurs, les règles d'équilibrage des réseaux de transport n'ont pas pour vocation première, d'assurer la sécurité d'approvisionnement de la France. Toutefois, la CRE considère qu'elles peuvent y contribuer. Par ailleurs, bien que les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) aient pour mission d'assurer l'équilibrage physique des réseaux qu'ils opèrent, la CRE rappelle que l'obligation de continuité de fourniture et d'équilibrage incombe avant tout aux fournisseurs. Les GRT ne doivent intervenir normalement qu'à la marge pour compenser les écarts résiduels liés aux erreurs de prévisions de consommation. Ce principe est la base du code de réseau européen relatif à l'équilibrage.

La proposition de GRTgaz s'inscrit dans le contexte particulier d'incertitudes sur la capacité du système gazier français à faire face à une pointe de froid extrême l'hiver prochain. Ce contexte est rappelé par GRTgaz dans son « *Winter Outlook* » publié le 7 novembre 2013. Cette proposition a pour objectif de limiter le risque de défaillance du réseau de transport de gaz pendant la période hivernale 2013/2014, en incitant les expéditeurs à être long plutôt que court en gaz en cas de tension sur le bilan physique du système gazier. La CRE considère que cette proposition est effectivement susceptible de renforcer la capacité du système gazier à faire face à une pointe de froid.

b) Sur les interventions de GRTgaz sur le marché pour ses besoins d'équilibrage

La CRE rappelle que les règles dérogatoires proposées par GRTgaz prévoient déjà la possibilité d'une intervention la veille pour le lendemain, un doublement du plafond relatif aux volumes d'intervention sur le marché la veille pour le lendemain et en intra-journalier et un relâchement des contraintes liées aux écarts de prix bid-ask.

La CRE considère que ces évolutions devraient être accompagnées d'une augmentation de la plage horaire de la fenêtre d'intervention de GRTgaz en intra-journalier.

Le plafond des volumes d'intervention à l'achat pourrait être triplé en intra-journalier pour reconstituer plus rapidement le stock de sécurité et de flexibilité de GRTgaz, si les capacités d'injection dans les stockages sont suffisantes.

Enfin, la CRE rappelle que les règles proposées par GRTgaz prévoient, qu'en cas de déclenchement des règles dérogatoires, ce-dernier ne peut intervenir sur le marché qu'à l'achat.

c) Sur le déclenchement des règles d'équilibrages exceptionnelles

La CRE constate que les propositions de GRTgaz dans son « *Winter Outlook* » vont dans le sens des demandes des expéditeurs d'obtenir davantage d'informations, par le biais d'un site public accessible à tous les acteurs de marché et avec une visibilité portant sur 5 jours.

En complément de l'indicateur de vigilance prévu dans le « *Winter Outlook* », la CRE considère que GRTgaz pourrait également publier quotidiennement sur son site internet le niveau de son stock de sécurité utilisé pour l'équilibrage et de son stock de flexibilité, ainsi qu'une explication à chaque utilisation du stock de sécurité pour des besoins d'équilibrage.

En outre, la CRE est favorable à la demande de certains expéditeurs de neutraliser les week-ends pour le préavis avant le déclenchement des règles exceptionnelles d'équilibrage. A ce titre, le préavis doit être fixé à 3 jours calendaires, comprenant au moins 2 jours ouvrés.

Concernant la proposition de retenir la température efficace comme paramètre de déclenchement des règles dérogatoires, cette option a été étudiée par GRTgaz. Elle n'a finalement pas été retenue car la température seule n'est pas un paramètre suffisant pour refléter la tension du réseau. Ainsi une température très basse mais isolée pourrait ne pas nécessiter un déclenchement des règles dérogatoires. A l'inverse, des températures basses sur une longue durée en fin d'hiver, si les niveaux de gaz dans les stockages sont faibles, pourraient conduire au déclenchement de ces règles.

d) Sur les règles exceptionnelles de gestion des déséquilibres

Les règles dérogatoires proposées par GRTgaz pourraient se révéler plus contraignantes pour les petits portefeuilles et pour les fournisseurs livrant des clients profilés.

Toutefois, compte tenu des délais et de la période courte d'application de ces règles, il n'est pas envisageable de définir des règles prenant en compte la spécificité des portefeuilles des fournisseurs. Par ailleurs, la mise à disposition par GRTgaz des données de consommation horaires depuis juin 2013 permettra de faciliter le pilotage de l'équilibrage pour les expéditeurs et pour les centrales électriques. L'augmentation importante des tolérances en cas de déséquilibre positif permettra également de faciliter la gestion de l'équilibrage, notamment pour les expéditeurs livrant des clients profilés.

Afin de minimiser les conséquences financières de ces règles pour les expéditeurs, le prix P2 doit être abaissé à 20% du prix P1, lors du déclenchement des règles exceptionnelles d'équilibrage. Cette évolution permettra d'aligner les prix des déséquilibres entre les zones GRTgaz et TIGF.

5. Décision de la CRE

La CRE approuve la proposition de GRTgaz de mise en place de règles d'équilibrage dérogatoires en cas de situation exceptionnelle entre le 1^{er} décembre 2013 et le 30 avril 2014.

Les modalités opérationnelles proposées par GRTgaz devront prendre en compte les modifications suivantes :

- la plage horaire d'intervention de GRTgaz en intra-journalier sera étendue dès décembre 2013, en cas d'activation des règles dérogatoires ;
- les volumes d'intervention de GRTgaz à l'achat en intra-journalier peuvent être portés jusqu'à 3 fois le plafond habituel pour reconstituer les stocks de sécurité et de flexibilité de l'opérateur pendant la période où les règles dérogatoires s'appliquent ;
- GRTgaz publiera quotidiennement sur son site internet SmartGRTgaz le niveau de son stock de sécurité utilisable pour des besoins liés à l'équilibrage, le niveau de son stock de flexibilité, ainsi qu'une explication à chaque évolution du stock de sécurité pour ses besoins d'équilibrage. Il publiera également les dates prévisionnelles d'activation des règles dérogatoires d'équilibrage et de retour aux règles d'équilibrage normales ;
- le préavis avant le déclenchement des règles dérogatoires d'équilibrage est de 3 jours calendaires, comprenant au moins 2 jours ouvrés ;
- le prix P2 sera égal à 20% du prix P1 pendant la période d'activation des règles dérogatoires.

GRTgaz réalisera et présentera en Concertation Gaz un retour d'expérience global sur la gestion de l'hiver 2013-2014.

Le présent projet de décision de la CRE sera transmis au Conseil supérieur de l'énergie pour avis.

Fait à Paris, le 14 novembre 2013,

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Un commissaire,

Olivier CHALLAN BELVAL

Annexe :

- Proposition de GRTgaz du 14/10/2013

Liens vers les documents présentant les règles d'équilibrage en vigueur sur le réseau de GRTgaz:

- GRTgaz : http://www.grtgaz.com/fileadmin/clients/fournisseurs/acces_contrats/fr/Section-D2-PEG-Equilibrage-1er-avril-2013.pdf