



Réponse de la Commission de régulation de l'énergie à la consultation publique de la Direction générale de l'énergie et du climat relative à l'accès des tiers aux stockages souterrains de gaz naturel

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. Introduction

Sur les marchés de gros français et européens du gaz, l'écart entre les prix en période d'hiver et les prix en période d'été est, depuis plusieurs années, largement plus faible que les tarifs des stockages pratiqués par les opérateurs de stockage français. Les fournisseurs n'ont donc, dans les conditions actuelles de marché, pas d'intérêt économique direct à réserver des capacités de stockage pour faire face à la modulation saisonnière de la consommation de leurs clients.

De ce fait, les réservations de stockage par les fournisseurs ont diminué progressivement au fil des années au point que, pendant l'hiver 2013 – 2014, le système gazier français n'aurait pas été en mesure de faire face à une vague de froid, même sans caractère exceptionnel.

Cette situation a conduit la CRE à renforcer provisoirement les obligations d'équilibrage des expéditeurs, et le pouvoir réglementaire à prendre des mesures de court terme destinées à renforcer la sécurité d'alimentation. Le décret n°2014-328 du 12 mars 2014, a renforcé de manière conséquente les obligations de stockage pesant sur les fournisseurs alimentant des consommateurs en France.

Parallèlement, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a lancé une réflexion sur une refonte globale du système d'accès des tiers au stockage. Au sein du « Comité ATS », instance de concertation regroupant les acteurs concernés, ont été étudiés les différents mécanismes envisageables pour répondre aux objectifs de sécurité d'approvisionnement et de bon fonctionnement du marché du gaz : mise en place de stocks stratégiques, mise en place d'un mécanisme de capacité, passage du régime d'accès négocié au stockage au régime d'accès régulé.

La consultation publique de la DGEC s'inscrit dans la continuité de ces travaux. La DGEC propose que les tarifs des stockages soient désormais régulés par la CRE, et présente pour cela deux mécanismes possibles.

La CRE se félicite de l'opportunité qui lui est donnée, ainsi qu'à tous les acteurs de marché, de se prononcer sur ce sujet, ainsi que de la qualité et de la transparence des travaux menés par la DGEC lors de la concertation en comité ATS.

La CRE est directement concernée par l'évolution envisagée des conditions d'accès aux stockages souterrains de gaz naturel, au titre de sa mission générale relative au bon fonctionnement du marché du gaz naturel, et parce que les mécanismes proposés par la DGEC lui donneraient la mission nouvelle de réguler les tarifs de stockage. Elle souhaite, en répondant à cette consultation publique, apporter sa

contribution à la définition du futur cadre législatif et réglementaire de l'accès au stockage.

2. Observations générales concernant la régulation des stockages

a. Rôle du stockage et missions de la CRE

Les stockages souterrains de gaz naturel jouent un double rôle : ils sont indispensables pour assurer la sécurité d'approvisionnement et ils jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement du marché du gaz.

En cas de pointe de froid ou de rupture d'une importante source d'approvisionnement, les stockages français sont indispensables pour assurer la continuité de fourniture du système gazier français. La sécurité d'approvisionnement repose ainsi, pour partie, sur le remplissage des stockages souterrains.

En plus de sa contribution à la sécurité d'approvisionnement, le stockage est un outil d'équilibrage saisonnier, journalier et intra-journalier entre l'offre et la demande de gaz. A ce titre, les conditions d'accès des fournisseurs aux stockages sont essentielles au bon fonctionnement du marché du gaz.

En pratique, la sécurité d'approvisionnement et le bon fonctionnement du marché du gaz sont étroitement liés et interdépendants. La sécurité d'approvisionnement est placée sous la responsabilité, en France, du gouvernement et de l'administration, tandis que la CRE a pour mission de veiller au bon fonctionnement du marché du gaz au bénéfice des consommateurs finals. La réponse de la CRE à la présente consultation porte donc sur les aspects relatifs au bon fonctionnement du marché du gaz naturel et aux modalités de mise en œuvre d'une régulation des stockages.

La CRE dispose d'une expérience importante dans la régulation d'infrastructures de gaz, puisqu'elle fixe la méthodologie d'établissement des tarifs d'utilisation des infrastructures régulées de gaz et d'électricité. S'il était décidé, comme la DGEC le propose dans sa consultation, de réguler les tarifs des stockages, il serait donc naturel que cette mission lui soit confiée.

b. Nécessité d'une régulation des tarifs d'accès aux stockages et/ou des revenus des opérateurs de stockage

Le stockage de gaz naturel n'est pas un monopole naturel, comme peuvent l'être les réseaux de transport ou de distribution. Outre la concurrence entre les opérateurs de stockage eux-mêmes, il existe d'autres outils de flexibilité concurrents du stockage : variation de la production et du transport, variation des arrivées de GNL, effacement de la demande, etc.

En France, les stockages sont indispensables pour assurer la continuité de fourniture du système gazier en cas de pointe de froid ou de rupture d'une importante source d'approvisionnement. L'analyse que présente la DGEC en annexe de la consultation publique est pertinente : il est indispensable que des quantités importantes de gaz soient stockées dans les stockages souterrains français au début de l'hiver. Il s'agit là d'une réalité physique incontournable.

Le système d'obligations de stockage actuellement en vigueur a pour objectif d'assurer la sécurité d'approvisionnement au niveau national. Les obligations de stockage sont fixées, depuis 2014, à un niveau élevé : elles représentent environ les deux tiers des capacités de stockage commercialisées en France.

Les deux opérateurs français, Storengy et TIGF ont donc la certitude de vendre une partie importante de leur capacité, sachant en outre que l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché du stockage est extrêmement difficile pour des raisons techniques, réglementaires et financières. Il en résulte que le marché du stockage peut être considéré comme un duopole, dans lequel les deux opérateurs fixent librement leurs tarifs. Cette situation engendre un risque de tarifs excessifs qui alourdiraient le coût de la sécurité

d'approvisionnement pour le consommateur final. Ce risque est renforcé par l'actuel faible niveau de transparence sur la définition des tarifs.

Dans ce contexte, la CRE est favorable à l'introduction d'une régulation des revenus des opérateurs et/ou des tarifs des stockages, afin d'améliorer la transparence et la visibilité sur la fixation des niveaux des tarifs. Les tarifs et/ou le revenu des opérateurs seraient fixés ou encadrés par le régulateur, afin d'assurer que le consommateur final paie le juste prix de la sécurité d'approvisionnement.

c. Impact sur le niveau des tarifs de stockage

La CRE n'a, à ce stade, que peu de visibilité sur la comptabilité des opérateurs de stockage et notamment sur la valeur des actifs. Il n'est donc pas possible de chiffrer ou d'estimer la baisse des tarifs de stockage qui résulterait de la mise en œuvre d'une régulation, ni même d'être certain qu'il y aura bien une baisse.

d. Nécessité d'une régulation incitative

Dans le système actuel, Storengy et TIGF sont conduits à maîtriser leurs coûts et à faire preuve d'innovation et de dynamisme commercial pour maximiser leurs revenus et leurs résultats. Afin de maintenir cette dynamique et d'éviter d'éventuelles dérives de coûts, la CRE estime essentiel que la régulation des stockages comporte une forte dimension incitative. La CRE a déjà mis en place ce type de régulation pour les opérateurs de transport et de distribution de gaz et d'électricité ainsi que pour les opérateurs de terminaux méthaniers.

Les opérateurs de stockage pourraient notamment continuer à définir la structure de leurs offres commerciales, afin de répondre au mieux aux besoins du marché, ou a minima la soumettre au régulateur pour approbation.

e. Périmètre de la régulation

Le niveau des tarifs de stockage régulés dépendra de plusieurs paramètres : périmètre de la base d'actifs régulés, mode de calcul de la BAR, durée de vie des actifs, valorisation du gaz coussin, taux de rémunération, etc.

Le périmètre des actifs entrant dans le cadre de la régulation est un paramètre essentiel. Sa détermination doit être faite en fonction des besoins en capacités de stockages nécessaires, à court et long terme, à la sécurité d'approvisionnement. Il serait donc logique que cette décision revienne au ministre de l'énergie.

Si le périmètre de la régulation ne couvrirait pas la totalité des capacités de stockage disponibles, il existerait des capacités de stockage dont la couverture des coûts ne serait pas garantie. Ces sites pourraient être mis sous cocon ou fermés définitivement. A l'inverse, dans le cas où l'ensemble des capacités serait soumis à régulation, y compris celles qui ne sont pas nécessaires à la sécurité d'approvisionnement, les coûts associés aux capacités excédentaires seraient couverts par les tarifs de stockage, ce qui renchérirait le coût du stockage pour les consommateurs finals. Se posera notamment la question de la prise en compte ou non, dans le périmètre des actifs régulés, des trois sites de Storengy actuellement sous cocon (Trois-Fontaines, Soings-en-Sologne et Saint-Clair-sur-Epte), qui ne sont pas indispensables à la sécurité d'approvisionnement à court terme. De même, le cas des éventuels investissements dans de nouvelles capacités de stockage devra être traité.

En revanche, il reviendra au régulateur de fixer tous les autres paramètres nécessaires pour établir les tarifs de stockage. La CRE n'identifie aucun élément qui justifierait que l'étendue de ses compétences soit plus limitée que pour la fixation des tarifs de réseau, dont elle détermine la méthode d'élaboration et le niveau. Elle estime en conséquence que les textes (ordonnance et décret le cas échéant) ne devront pas porter sur la méthodologie tarifaire, de façon à permettre au régulateur de mettre en œuvre une régulation efficace pouvant être adaptée en fonction du retour d'expérience.

f. Souscription de capacités à long terme

La régulation devra encourager la souscription de capacités de stockage à moyen ou à long terme, qui permet de répondre aux objectifs de sécurité d'approvisionnement et va dans le sens d'un bon fonctionnement du marché en donnant de la visibilité aux expéditeurs.

g. Nécessité d'un renforcement des moyens de la CRE

Dans un contexte de réduction de ses moyens malgré un fort accroissement de ses missions et de son activité, la CRE ne sera pas en mesure d'assurer cette nouvelle mission - et les 10 autres nouvelles missions qui lui sont confiées par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte - de façon satisfaisante sans ressources supplémentaires.

3. Observations concernant le premier schéma : obligations de stockage renforcées et régulation des revenus et/ou tarifs de stockage

Ce schéma est très proche du modèle en vigueur, il introduit la fixation ou l'encadrement par le régulateur du revenu des opérateurs et/ou des tarifs de stockage. Il permet d'améliorer la transparence et assure que la sécurité d'approvisionnement est garantie au coût le plus juste pour le consommateur final, en évitant d'éventuels sur-revenus des opérateurs de stockage.

Le niveau des obligations individuelles de stockage devra être fixé de façon strictement proportionnée aux enjeux de sécurité d'approvisionnement du marché français afin que cette exigence ne porte pas atteinte au droit de l'Union européenne, en particulier à la liberté de circulation des marchandises et des prestations de services.

Une régulation par site ou groupement de sites de stockage, selon les modalités proposées dans la consultation, présente des risques. La définition d'un revenu autorisé par site ou groupement, en fonction des coûts à couvrir pour l'/les installation(s) considérée(s), impliquerait en effet que deux sites/groupements disposant des mêmes performances physiques puissent avoir des tarifs différents, les coûts à couvrir pour chacun n'étant pas nécessairement les mêmes. Ceux-ci dépendent en effet du niveau d'amortissement des actifs, qui peut varier d'un site ou d'un groupement à un autre. Ainsi deux souscripteurs pourraient être amenés à payer des tarifs différents pour des produits de stockage dont les caractéristiques sont identiques.

Il semble préférable de définir un revenu autorisé par opérateur et de laisser une plus grande souplesse à la tarification de chaque produit.

En tout état de cause, la CRE considère qu'il est prématuré de définir une méthode de calcul du revenu autorisé, qui devra être fixée par le régulateur, comme pour les tarifs des autres infrastructures régulées.

4. Observations concernant le second schéma : commercialisation des capacités de stockage aux enchères et introduction d'un mécanisme de compensation via les tarifs de transport

Le système d'enchères avec compensation proposé par la DGEC dans sa consultation publique est très différent du système actuel. Il est proche du modèle d'allocations des capacités en vigueur en Italie.

La commercialisation des capacités de stockage aux enchères, puis la collecte, via les tarifs de transport, d'une somme correspondant à la différence entre les revenus des enchères et le revenu autorisé des opérateurs qui aurait été fixé *ex ante* par la CRE, présente les avantages suivants :

- la souscription d'un certain volume de capacités de stockage, à un prix de marché,

- la couverture, par le mécanisme de compensation, des coûts des opérateurs, s'ils n'ont pas pu être couverts en totalité par les revenus des enchères.

Le système proposé permet ainsi d'affecter les coûts du stockage, dont le niveau dépendra du périmètre de la régulation défini par le Ministre de l'Énergie, entre ce qui peut être considéré comme la valeur marché du stockage, qui correspondra au revenu des enchères, et les coûts relatifs à la sécurité d'approvisionnement, qui seront collectés via la compensation.

Ce modèle permet d'allouer les capacités de stockage sur la base d'un mécanisme de marché efficace et ainsi de remplir les stockages. Il présente, en outre, l'avantage majeur de permettre la suppression du système actuel d'obligations individuelles de stockage qui est d'une grande complexité, aussi bien pour la définition et le calcul par expéditeur de ces obligations, que pour la vérification par l'administration. En effet, si les prix de réserve sont fixés à des niveaux suffisamment attractifs par rapport au différentiel de prix été-hiver, toutes les capacités seront vendues, ce qui remplira l'obligation globale de stockage nécessaire à la sécurité d'alimentation. Enfin, comme le premier modèle proposé par la DGEC, il permet d'améliorer la transparence par rapport au dispositif en vigueur.

a. Fixation des prix de réserve

Afin de garantir la souscription du niveau de capacités de stockage nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement, les prix de réserve des enchères devront être fixés à des niveaux suffisamment attractifs pour les acteurs de marché. La DGEC propose ainsi que les prix de réserve des enchères soient déterminés par la CRE sur la base de l'écart de prix été/hiver et des coûts du stockage.

La CRE considère que la définition de la méthodologie de détermination du prix de réserve doit relever de ses compétences. Elle pourrait déterminer un prix de réserve par produit de stockage, de manière à maximiser la souscription de capacités à un prix de marché.

b. Assiette de compensation

Concernant la compensation, la DGEC propose qu'elle soit supportée par l'intégralité des consommateurs non délestables, y compris par les consommateurs non modulés, ainsi que par le transit, alors que dans le premier schéma, l'obligation de stockage est portée par les consommateurs qui participent à la pointe de consommation hivernale uniquement. La CRE note que cette différence d'assiette entre les deux modèles proposés n'est pas justifiée par la DGEC.

c. Maintien d'obligations de stockage

Le maintien d'obligations de stockage, en parallèle de l'introduction du mécanisme d'enchères avec compensation proposé par la DGEC, a pour objectif d'apporter l'assurance que les capacités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement seront souscrites.

Il ne sera pas nécessaire de maintenir des obligations individuelles de stockage pesant sur chaque fournisseur si les prix de réserve sont suffisamment attractifs pour inciter les fournisseurs à souscrire des capacités. Le maintien de telles obligations individuelles serait contradictoire avec la mise en place d'enchères ayant pour objectif d'allouer les capacités de stockage à un prix de marché. Pour garantir la sécurité d'approvisionnement, il pourrait être envisagé un système de type « filet de sécurité » qui s'appliquerait uniquement si des capacités trop importantes restaient non souscrites à l'issue des enchères.

5. Comparaison des deux schémas

Les deux schémas envisagés par la DGEC apportent une réponse au problème posé par la libre fixation des prix par les deux opérateurs alors qu'un niveau élevé de remplissage des stockages est nécessaire pour satisfaire la sécurité d'approvisionnement. Ils présentent la même nécessité de détermination précise du niveau de remplissage nécessaire et du périmètre de régulation nécessaire à la sécurité d'approvisionnement à court et long terme.

Le premier schéma s'inscrit dans la continuité du modèle actuel. Il résout le problème de la transparence et écarte le risque de niveau excessif des prix du stockage par une régulation tarifaire. Considérant que le modèle actuel d'obligation répond correctement à l'enjeu relatif à la sécurité d'approvisionnement, ce modèle présente des garanties de résultat.

Ce schéma ne supprime toutefois pas l'inconvénient majeur du système actuel : l'existence d'obligations individuelles de stockage, qui obligent les acteurs qui n'en ont pas forcément l'utilité à réserver des capacités de stockage, et qui sont difficiles à vérifier dans des conditions transparentes.

Le second schéma permet, par une allocation aux enchères, d'allouer à un prix de marché, et donc aux acteurs qui en ont le plus l'utilité, l'outil de flexibilité qu'est le stockage. Toutefois, ce schéma est largement différent du modèle actuel et ne présente donc pas les mêmes garanties de facilité de mise en œuvre.

La CRE exprime sa préférence pour ce second schéma, fondé sur un mécanisme de marché. Il assure la sécurité d'approvisionnement si les prix de réserve sont correctement fixés, et permet donc de supprimer les obligations de stockages individuelles. Il devra être étudié dans le détail pour s'assurer de sa robustesse technique et juridique.

S'il était toutefois décidé de mettre en œuvre le premier schéma, la CRE considère que cela serait possible sans risque pour le bon fonctionnement du marché du gaz.

6. Conclusion

La CRE considère que le système en vigueur, dans lequel les opérateurs de stockage fixent librement leurs tarifs alors que les fournisseurs ont obligation de souscrire des capacités, ne présente pas les garanties de transparence permettant de s'assurer que la sécurité d'approvisionnement est obtenue au coût le plus juste pour le consommateur final. La mise en place d'une régulation répond à ces objectifs.

Cette mission devrait être assurée par la CRE, qui a pour mission de veiller au bon fonctionnement du marché et dispose de compétences dans la fixation des tarifs d'infrastructures dans l'intérêt du consommateur final. Dans un contexte de réduction de ses moyens malgré un fort accroissement de ses missions et de son activité, la CRE ne sera pas en mesure d'assurer cette nouvelle mission de façon satisfaisante sans ressources supplémentaires.

La CRE exprime sa préférence pour le second modèle, fondé sur un mécanisme de marché et qui permet de supprimer les obligations de stockages individuelles. Néanmoins, ce modèle est largement différent du régime actuel et nécessitera d'être étudié en détail pour s'assurer de sa robustesse technique et juridique.

Dans les deux modèles envisagés, il sera nécessaire de définir de façon précise et proportionnée le volume nécessaire à la sécurité d'approvisionnement et le périmètre des actifs régulés.

La CRE rappelle que les textes devront laisser de la souplesse au régulateur, dans la définition des paramètres de régulation, pour assurer la mise en œuvre d'une régulation incitative efficace qui puisse être adaptée en fonction du retour d'expérience.

Fait à Paris, le 16 avril 2015

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

Philippe de LADOUCKETTE