

Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie relative aux prochains tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz de GRTgaz et TIGF et aux prochains tarifs d'utilisation des terminaux méthaniers régulés

Contribution ANTARGAZ

1^{er} avril 2016

A titre d'introduction, Antargaz rappelle que le coût de transport représente actuellement autour de 10% de la facture de gaz naturel (hors taxes et CTA) pour un particulier se chauffant au gaz naturel, et de 10% à 15% pour un petit professionnel. Le tarif ATRT est donc une composante notable de la facture de gaz naturel.

Si l'on ajoute les autres composantes que sont la distribution et le stockage, le niveau total du coût de l'acheminement représente près de 45% pour un particulier se chauffant au gaz, et près du tiers pour un petit professionnel.

Or force est de constater que ces éléments ont connu des hausses vertigineuses, notamment lors de la dernière période tarifaire : de 2012 à 2016, le tarif de transport (ATRT5) a augmenté de 30%, et le tarif de distribution (ATRD4), de 20%.

La libéralisation du marché du gaz naturel ne peut certes se faire sans coûts supplémentaires, mais ces éléments d'acheminement étant régulés (ou pour le stockage, sur le point de l'être), nous constatons que le système de régulation ne semble que très peu incitatif à la maîtrise des coûts (puisque, in fine, les clients finaux payent). Ces opérateurs d'infrastructure étant régulés, il appartient à la CRE de veiller à la maîtrise des coûts, quelle que soit leur nature, et ce d'autant plus que les consommations suivent une tendance baissière.

Q1. Considérez-vous que la CRE a correctement appréhendé les grands enjeux relatifs aux tarifs de transport de gaz naturel à l'horizon 2020 ?
--

L'analyse de la CRE couvre la vaste majorité des enjeux relatifs au transport de gaz naturel pour les prochaines années.

En revanche, côté consommation, il semble visiblement que la CRE cherche à minimiser le déclin du marché (« La consommation de gaz en France a stagné » p.14, I.5.) : il ne faut pas nier l'évidence, un marché qui passe de 528 à 466TWh en 10 ans est un marché en fort déclin, certainement pas un marché qui « stagne ». Or cet élément du niveau de consommation est un paramètre clé de la régulation puisqu'il agit comme diviseur des coûts régulés : le surestimer revient donc à annoncer systématiquement des trajectoires tarifaires largement sous-estimées – exactement ce qui se produit depuis plusieurs années, tant sur le transport que sur la distribution.

Q2. Avez-vous des observations sur le programme de travail et le calendrier envisagés par la CRE pour l'élaboration des tarifs ATRT6 ?

Le calendrier proposé par la CRE nous semble cohérent. L'essentiel étant la visibilité, nous souhaitons que tout élément de refonte fondamentale de la structure ou du niveau soit communiqué le plus rapidement, possible, ce que la CRE pourra faire dès la consultation de l'été 2016.

Q3. Etes-vous favorable à un maintien du calendrier de l'ATRT5, soit une évolution du tarif de transport au 1er avril de chaque année, assortie d'une visibilité sur l'évolution du tarif aux interconnexions pour l'ensemble de la période tarifaire ATRT6 ?

Nous ne sommes pas opposés au maintien d'un calendrier calé sur une évolution des tarifs au 1^{er} avril, avec visibilité sur les trajectoires des interconnexions.

Q4. Etes-vous favorable à une évolution annuelle des tarifs ATRT6 au 1er avril ainsi qu'à une évolution unique du tarif au moment de la création de la zone unique, dans les conditions envisagées par la CRE ?

La première partie de la question a été traitée à la question précédente. Quant à la fusion des zones, il nous semble en effet que cette refonte ayant des impacts significatifs sur les revenus des GRT, il semble cohérent de modifier le niveau tarifaire à l'entrée en vigueur de cette fusion. En revanche, il est nécessaire de donner la visibilité suffisante au marché sur cette date : une délibération fin 2017 incluant l'évolution tarifaire au 1^{er} novembre 2018 semble une anticipation suffisante, mais si cette date de fusion était amenée à être revue, il faudrait bien évidemment adapter le calendrier tarifaire en conséquence.

Q5. Quel bilan tirez-vous de la mise en œuvre du tarif ATRT5 ? Etes-vous favorable aux orientations préliminaires de la CRE concernant le cadre de régulation pour la période ATRT6 ?

Nous retenons (i) la hausse significative des tarifs moyens des GRT, combinée à (ii) l'asymétrie amont/aval au nom de l'attractivité du marché français, et (iii) la discrimination aval/aval entre les consommateurs industriels et la distribution publique.

Et donc une hausse moyenne qui, bien que facialement dans les ordres de grandeur annoncés lors de l'entrée en vigueur de l'ATRT5, s'est traduite in fine par une hausse exponentielle pour les clients raccordés au réseau de distribution.

Illustration chiffrée : entre l'ATRT4 au 1^{er} avril 2012 et l'ATRT5 au 1^{er} avril 2016, soit en 4ans seulement, le coût de transport d'un client raccordé au réseau de distribution, avec un NTR de 3, a vu ses coûts de transport augmenter de 32% !

Pour ce qui est de l'ATRT6, ces mêmes inquiétudes restent d'actualité.

Q6. La non-reconduction de la bonification de 300 points de base pour la période ATRT6 vous paraît-elle désormais souhaitable ?

Antargaz estime que cette bonification ne fait plus de sens dans le contexte actuel et partage l'analyse de la CRE.

Q7. Etes-vous favorable à l'étude d'un mécanisme incitant GRTgaz et TIGF à la maîtrise de leurs coûts unitaires d'investissements dans les réseaux ?

Tout comme nous avons pu l'écrire lors de la consultation sur l'ATRD5, nous sommes tout à fait favorables à la mise en œuvre (et pas simplement « l'étude ») d'un mécanisme incitant les GRT à la maîtrise de leurs coûts unitaires d'investissements.

Le modèle envisagé par la CRE semble similaire à celui envisagé sur la Distribution. Nous y sommes a priori favorables.

Q8. Êtes-vous favorable à la mise en œuvre d'un mécanisme incitant GRTgaz à la maîtrise de ses charges de capital sur les actifs hors réseaux au même titre que les charges d'exploitation ? Que pensez-vous du mécanisme envisagé par la CRE ?

Dans le même esprit que notre réponse à la question précédente, nous sommes favorables à la mise en œuvre d'un mécanisme incitant les GRT à la maîtrise de leurs charges de capital sur les actifs hors réseaux au même titre que les charges d'exploitation.

Il doit s'agir d'un lapsus, mais le document de consultation ne fait référence qu'à GRTgaz sur cette question, en revanche bien évidemment tout mécanisme devrait s'appliquer à l'ensemble des GRT.

Q9. Avez-vous d'autres propositions à formuler concernant l'évolution de la régulation incitative des investissements de GRTgaz et de TIGF ?

Nous constatons que le système de régulation de l'ATRT n'a été jusqu'à présent que très peu incitatif à la maîtrise des coûts, ce qui est d'autant plus sensible dans un marché en décroissance. Si les GRT étaient des opérateurs privés non régulés, il serait vraisemblable que leurs Conseils d'Administration respectifs leur demanderaient de mettre en œuvre des plans de maîtrise des coûts, associés à des objectifs chiffrés précis portant sur les charges d'exploitation. Les GRT étant régulés, il appartient à la CRE de veiller à la maîtrise des coûts. Sachant par ailleurs que de nombreux investissements qui ont été décidés ces dernières années, ou qui sont sur le point d'être décidés, ne se traduisent pas encore dans le tarif des GRT, nous sommes particulièrement inquiets des hausses tarifaires ultérieures.

Q10. Etes-vous favorable à l'introduction pour GRTgaz et TIGF d'un dispositif de régulation incitative des dépenses de R&D où les sommes allouées à la R&D mais non utilisées seraient restituées aux utilisateurs en fin de période tarifaire ?

Nous nous interrogeons sur la pertinence de l'inclusion de dépenses de R&D au niveau du transport de gaz naturel. Que les GRT souhaitent mener des opérations de R&D est tout à fait respectable, mais que ces projets soient couverts par le tarif nous semble pour le moins discutable. Nous estimons ainsi que les projets sans lien direct avec le cœur de métier de GRT (comme par exemple le power to gas) n'ont aucune raison d'être couverts par le tarif.

En conclusion, à défaut de plus de clarté sur ce budget de R&D et les projets éventuels qui pourraient en déboucher, et dans le contexte actuel d'inflation exponentielle des tarifs de transport, nous nous opposons à l'inclusion de quelle que dépense de R&D que ce soit dans le tarif ATRT6.

Q11. Que pensez-vous de la mise en place d'un bilan annuel des projets de R&D des GRT ?

Cette question n'a selon nous aucune raison d'être puisque nous nous opposons à l'inclusion d'un budget de R&D dans l'ATRT6.

Q12. Etes-vous favorable au maintien d'un dispositif de régulation incitative de la qualité de service ?

La régulation incitative contribue à l'amélioration de la qualité de service, nous y sommes donc favorables.

Toutefois, comme nous avons pu l'écrire dans notre contribution à la consultation relative à la mise à jour ATRT5 au 1^{er} avril 2016, la qualité de service des GRT est actuellement suivie au moyen de dix-neuf indicateurs dont six seulement font l'objet d'une incitation financière. Il nous semble que trop d'indicateurs nuit à la lisibilité de la qualité du service dans son ensemble et que tout indicateur devrait par défaut être incité financièrement, sauf exception dûment justifiée. Et ce afin de garantir une meilleure efficacité du système.

Il est donc grand temps que la CRE cherche à simplifier ce mécanisme dans son ensemble.

Q13. Etes-vous favorable à la suppression des trois indicateurs portant sur les délais de réalisation des raccordements, le nombre de réclamations et les délais de transmission aux GRD des fichiers relatifs aux enlèvements aux PITD ?

Le délai de transmission aux GRD des enlèvements journaliers aux PITD est un indicateur critique pour le bon équilibre des expéditeurs au pas journalier, il est donc particulièrement important. La CRE propose de le supprimer en argumentant que « cet indicateur est redondant, [...], les envois hors délai sont suivis au périmètre des GRD ».

A la lecture de la délibération de la CRE du 10 mars 2016 portant sur l'ATRD5, nous constatons bien qu'il existe un indicateur incité financièrement intitulé « Transmission aux GRT des estimations journalières de quantités enlevées par les fournisseurs aux PITD dans un délai permettant leur prise en compte par les GRT » (p68 de la délibération ATRD5), en revanche notre compréhension est que cet indicateur couvre une défaillance par le GRD. Que se passe-t-il si cette défaillance est due au GRT (par exemple, problème SI côté GRT) ?

A titre d'illustration chiffrée, nous avons recensé au moins 12 jours sur les 4 derniers mois où les allocations transport communiquées en J+1 par l'un ou les deux GRT étaient des valeurs de repli (nous ne disposons pas du détail à savoir si le problème venait du GRD ou du GRT). Ce qui fait près de 8% du temps !!! (25 mars 2016, 14 mars 2016, 13 mars 2016, 5 mars 2016, 28 février 2016, 23 janvier 2016, 22 janvier 2016, 13 janvier 2016, 19 décembre 2015, 14 décembre 2015, 7 décembre 2015 et 4 décembre 2015).

En conclusion, nous accueillons avec satisfaction la proposition de la CRE de supprimer des indicateurs, nous attirons toutefois l'attention sur le troisième avant d'en décider la suppression: la CRE doit s'assurer que toute cause, GRD ou GRT, conduisant à la non publication des allocations correctes aux PITD en J+1 pour J (ou à la publication de données correctes mais publiées tardivement), se doit d'être suivie et figurer dans un indicateur incité financièrement pour le GRD ou GRT à l'origine du problème.

Q14. Etes-vous favorable à l'introduction d'une incitation financière portant sur la disponibilité des cinq données les plus utiles à l'équilibre des expéditeurs ?

Nous y sommes favorables, mais cf. question précédente, il ne faut pas oublier une autre information encore plus critique que celles listées par la CRE : la publication des allocations, correctes et dans les délais, en J+1 pour J !

Q15. Etes-vous favorable à l'introduction d'un indicateur de qualité de service portant sur le nombre de jours où la capacité technique effective est inférieure au maximum théorique de capacité ferme, ou préférez-vous que l'indicateur actuel soit maintenu, en détaillant les résultats par point ?

Il nous semble en effet souhaitable de suivre un indicateur portant sur le nombre de jours où la capacité technique effective est inférieure au maximum théorique de capacité ferme.

Q16. Etes-vous favorable à l'introduction d'une incitation financière portant sur la disponibilité des capacités fermes ? Sur quels points des réseaux de GRTgaz et de TIGF une incitation financière vous paraît-elle la plus pertinente ?

Comme nous avons pu l'évoquer plus haut, nous considérons que tout indicateur devrait par défaut être incité financièrement, dans un souci de pertinence et d'efficacité. Dans le cas particulier de l'indicateur mentionné, il nous semble évident qu'il doit être incité financièrement. Si la CRE souhaitait limiter le nombre de points par souci de simplification, alors la criticité des points est essentiellement liée à la capacité des PIR. Ceux qui nous apparaissent les plus importants sont donc : Dunkerque, Obergailbach, Taisnières H, Nord-Sud.

Q17. Etes-vous favorable à l'introduction d'une incitation financière portant sur les prévisions non engageantes de maintenance ?

Comme pour la question précédente, il nous semble évident qu'un tel indicateur doit être incité financièrement. Nous sommes donc favorables à la proposition de la CRE.

Q18. Souhaitez-vous que soit supprimé le mécanisme existant de régulation incitative à la commercialisation des capacités ou préférez-vous que le taux de couverture au CRCP des recettes afférentes soit porté à 80% ?

Il nous semble souhaitable de maintenir une incitation à la commercialisation, et donc de porter le taux de couverture au CRCP à 80%.

Q19. Etes-vous favorable à la péréquation des tarifs de GRTgaz et TIGF, dans les conditions envisagées par la CRE ?

Nous sommes favorables à la péréquation des tarifs GRTgaz et TIGF dans les conditions proposées par la CRE.

Q20. Etes-vous favorable à la proposition de la CRE d'aligner la répartition des charges et des recettes des GRT sur les réseaux amont et aval ?

Il nous semble certes souhaitable d'aligner au mieux les charges et les recettes entre amont et aval, en revanche il devient dès lors indispensable de communiquer non plus sur des hausses moyennes, qui n'auraient plus aucune signification pertinente, mais bien sur des hausses amont et sur des hausses aval : à défaut, la CRE enverrait des messages erronés au marché !

Q21. Etes-vous favorable à la stabilité de la répartition des recettes des GRT entre les entrées et les sorties du réseau principal ?

Nous y sommes favorables.

Q22. Etes-vous favorable à la démarche proposée par la CRE pour refléter les coûts des transits vers l'Italie et l'Espagne ?

Les expéditeurs réalisant du transit via la France bénéficieront également, du fait de leur passage par une/deux zones de marché, de la meilleure liquidité du marché français suite aux investissements effectués. En effet, une meilleure liquidité du marché permettra aux acteurs de marché, y compris ceux effectuant du transit, de réaliser des arbitrages plus efficacement (arbitrages via des opérations d'achats/ventes entre deux places de marché). Dès lors, il nous semblerait légitime que le transit participe, au moins en partie, à la couverture des investissements, et donc que le tarif de transit augmente en euros constants.

Q23. Etes-vous favorable à l'imputation d'une partie des coûts relatifs à la création de la zone unique aux points d'entrée du réseau de transport ou uniquement sur les points de sortie du réseau principal ?

Dans le prolongement de la question précédente, il nous semble légitime d'imputer une partie des coûts relatifs à la création de la zone unique aux points d'entrée du réseau de transport.

Q24. Etes-vous favorable à une évolution des tarifs aux PITS dans la même proportion que pour les autres termes d'entrées et de sortie du réseau principal ?

L'augmentation des tarifs aux PITS nuirait à l'attractivité des stockages en France, en revanche au vu de la réduction en vigueur, la non augmentation des tarifs au PITS paraît difficilement justifiable. Nous sommes donc favorables à une évolution des tarifs aux PITS dans la même proportion que pour les autres termes d'entrées et de sortie du réseau principal.

Q25. Etes-vous favorable à une prise en compte de la création de la zone unique dans le tarif ATRT6 au moment de cette création ou souhaitez-vous une évolution progressive ?

Selon les chiffres communiqués par la CRE, nous déduisons une augmentation tarifaire de GRTgaz de l'ordre de 10% (70m€ de compensation suite à la disparition de la liaison Nord-Sud + 100m€ de nouvelles charges à couvrir par le tarif). Sachant que cette hausse pourrait être portée essentiellement par le réseau aval, la hausse tarifaire aval pourrait aboutir à près de 20% ! Ceci nous semble très clairement hors de proportion au vu des bénéfices perçus par le consommateur final. Nous estimons donc nécessaire d'étaler progressivement la hausse dans le temps, quitte à commencer un peu avant la fusion des zones. Les expéditeurs fournisseurs de clients finals devront faire preuve de pédagogie pour aller expliquer de telles hausses à leurs clients...

Nous profitons de cette question pour rappeler qu'Antargaz a toujours été opposé¹, et reste opposé, à la fusion des zones. Non par dogmatisme mais uniquement par pragmatisme économique : dans le contexte actuel de baisse des consommations et de contexte économique délicat, un tel investissement relève d'une absurdité économique.

Q26. Etes-vous favorable à une refonte des NTR ?

¹ Voir les contributions Antargaz aux consultations (i) de juin 2012 sur l'évolution des places de marché de gaz en France, (ii) de février 2014 relative à la création d'une place de marché gaz unique en France en 2018

Antargaz n'est pas opposé au principe d'une refonte des NTR, sous réserve que les trois principes évoqués par la CRE dans le document de consultation soient respectés, et que la hausse induite du TCR reste la plus faible possible.

Q27. Etes-vous favorable aux principes de refonte des NTR proposés par la CRE ?

Voir question précédente.

Q28. Partagez-vous la préférence de la CRE pour la méthode 3 « nouveau calcul de tous les NTR en fonction de la distance au réseau principal et du diamètre des ouvrages pour TIGF, en excluant les hausses de NTR » ?

La méthode 3 semble la solution la plus cohérente. Cela étant, elle induirait une hausse du TCR de GRTgaz de l'ordre de 8%, à laquelle s'ajouteraient les autres hausses déjà largement évoquées dans nos réponses précédentes (baisse des consommations, investissements etc.). Dès lors, la hausse effective du coût de transport au 1^{er} avril 2017, pour tous les sites dont le NTR ne baisserait pas, pourrait être colossale.

En conclusion, Antargaz ne s'opposera pas à une refonte du NTR, selon la méthode 3 qui est la plus satisfaisante intellectuellement. En revanche, cette refonte conduira à une hausse supplémentaire du tarif de transport qu'il nous semble nécessaire, a minima, d'étaler dans le temps.

Q29. Préférez-vous que le NTR maximal soit fixé à 8 ou bien à 12 ?

A 12, de façon à limiter la hausse du TCR.

Q30. Avez-vous d'autres remarques concernant la révision des NTR à l'étude ?

Pas d'autres remarques.

Q31. Etes-vous favorable à la répercussion du transfert des charges « 3R » sur le terme de capacité de livraison aux PITD ?

Nous avons déjà répondu à cette question lors de notre contribution à la consultation ATRD5. Nous rappelons ici notre position, qui reste d'actualité :

« Nous comprenons la logique selon laquelle GrDF souhaite faire porter par l'ATRT les coûts dits « R3 ». Dans le système actuel, ni les GRT, ni GrDF ne sont incités à maîtriser ces coûts (les GRT puisqu'ils les refacturent à GrDF, et GrDF puisque ces coûts sont couverts à 100% par l'ATRD4). Il nous semble donc en effet souhaitable de faire porter ces coûts par les GRT, de façon à les inciter sur la maîtrise des coûts. Le seul inconvénient est l'augmentation mécanique de 15% du terme de livraison de l'ATRT au PITD : ce terme est un terme fixe proportionnel aux capacités, là où les coûts GrDF sont majoritairement proportionnels aux quantités. Pour le client final situé sur le réseau de distribution, la baisse du tarif ATRD serait imperceptible (en l'occurrence, la moindre hausse), alors que la hausse du TCL serait immédiatement visible, puisque portant sur le terme fixe.

En conclusion, cette proposition va dans le bon sens, nous y sommes donc favorables, mais il faudra veiller à ce que son impact sur l'ATRT soit explicitement quantifié lors de la délibération de la CRE sur l'ATRT6. »

En revanche, nous ne manquons pas de noter que la CRE évoquait « une hausse d'environ 15 % du terme de capacité de livraison (TCL) pour les PTD du tarif des GRT », qui est devenu 15% pour GRTgaz mais passe à 39% pour TIGF. La CRE ne disposait-elle pas de tous les éléments lors de la consultation ATRD5 pour évoquer des chiffres corrects et complets ?

Q32. Etes-vous favorable à la création d'une « remise développement » visant à réduire le coût des nouveaux raccordements et des adaptations de postes existants ?

L'incitation au raccordement (qui est en l'occurrence plutôt une incitation au non dé-raccordement) figure déjà au niveau de l'ATRD, qui nous semble être l'opérateur le mieux placé pour cette problématique. Il nous semble donc inutile d'ajouter une autre remise au niveau ATRT, là où le gisement de telles opportunités est sans doute très limité.

Q33. Etes-vous favorable aux modalités proposés par les GRT pour le calcul et l'application d'une telle « remise développement » ?

Comme indiqué à la question précédente, nous ne sommes pas favorables à la création d'une telle remise, quelles qu'en soient les modalités.

Q34. Etes-vous favorable à la création d'un point d'interconnexion virtuel entre la France et la Belgique ?

Oui, il est grand temps de virtualiser ce PIR !

Q35. Etes-vous favorable à la création de 35 GWh/j de capacité ferme à Obergailbach dans le sens France-Allemagne ?

Nous ne sommes pas opposés à cette proposition, sous réserve qu'elle n'engendre aucuns coûts supplémentaires (ni investissements, ni OPEX).

Q36. Avez-vous d'autres remarques ou suggestions d'évolutions concernant le futur tarif ATRT6 ?

La question du CMPC n'est posée nulle part dans cette consultation. Il n'y a certes vu d'aujourd'hui pas ou très peu d'investissements anticipés qui ne soient pas déjà décidés, mais le sujet aurait sans doute mérité d'être abordé, sachant notamment qu'un CMPC actualisé serait nettement inférieur au CMPC de l'ATRT5. Or toute dette se renégociant, il ne semblerait pas illogique de renégocier le CMPC de GRTgaz applicable dans les années à venir, y compris sur les projets déjà décidés.

Enfin, nous nous inquiétons des hausses tarifaires à venir, notamment sur l'acheminement aval. La CRE ne synthétise pas dans son document de consultation les trajectoires tarifaires globales de l'ensemble des propositions, mais nos analyses indiquent que les hausses tarifaires à venir (notamment avril 2017, puis 2018/2019 fusion des zones) pourraient conduire à une hausse du tarif de transport pour un client raccordé au réseau de distribution, à NTR moyen, de plus de 30%. Qui s'ajoute à déjà plus de 30% de hausse subie sur ces 4 dernières années (cf. Question 5) !

Nous attendons que la CRE présente une telle synthèse, exprimée en % de hausse par terme tarifaire et par typologie de client, lors de la prochaine consultation sur ce sujet à l'été 2016.