

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 30 avril 2009 portant orientations sur les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel des centrales de production d'électricité

Participaient à la séance : Monsieur Philippe de LADOUCKETTE, président, Monsieur Michel LAPEYRE, vice-président, Monsieur Maurice MÉDA, vice-président, Monsieur Pascal LOROT et Monsieur Emmanuel RODRIGUEZ, commissaires.

1. Contexte

Depuis 2006, de nombreux projets de centrales de production d'électricité à partir de gaz naturel ont fait l'objet de demandes de raccordement auprès des gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel (GRT), GRTgaz et TIGF. Du fait des niveaux de consommation de gaz élevés et des besoins de flexibilité infra-journalière de ces centrales, des contraintes sur le fonctionnement des réseaux de transport de gaz ont été identifiées par les GRT.

Dans un courrier du 26 janvier 2009 adressé à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), GRTgaz a indiqué que le fonctionnement en semi-base et en pointe de ces centrales « *génère des besoins de flexibilité infra-journalière en gaz particulièrement importants, que GRTgaz ne saurait satisfaire dans le cadre actuel. Dans ces conditions, GRTgaz préconise de revoir les règles tarifaires et opérationnelles applicables à ces installations* ».

Compte tenu de l'importance pour les marchés de l'électricité et du gaz des conditions d'accès des centrales de production d'électricité aux réseaux de transport de gaz naturel, la CRE a auditionné les GRT et les porteurs de projet. Elle a également procédé à une consultation publique du 3 au 31 mars 2009, afin de recueillir les observations de l'ensemble des acteurs de marché sur les règles d'acheminement et d'équilibrage qui pourraient s'appliquer à ces centrales. Dans sa consultation, la CRE a présenté les deux modèles envisageables :

- d'une part, la proposition de GRTgaz de mise en place d'un équilibrage horaire pour les centrales de production d'électricité, voire pour les gros consommateurs fortement modulés. Cette proposition est décrite dans la note d'intention de GRTgaz annexée à la consultation publique ;
- d'autre part, un modèle « intégré » consistant en la fourniture par les GRT aux centrales de production d'électricité, comme aux autres consommateurs de gaz, de la flexibilité infra-journalière, en maintenant un équilibrage journalier pour les expéditeurs.

La présente délibération a pour objet, sur la base des conclusions de la consultation publique (dont la synthèse est publiée parallèlement à la présente délibération), de définir les principes relatifs aux conditions d'acheminement du gaz et d'équilibrage pour les centrales de production d'électricité raccordées aux réseaux de transport, ainsi que de donner des orientations au groupe de travail en charge de ce sujet dans le cadre de la Concertation gaz¹.

¹ Concertation gaz : Délibération de la CRE du 18 septembre 2008 relative à la création d'une instance de concertation sur les règles d'acheminement par les réseaux de transport de gaz

2. Observations de la CRE

La CRE note que les trente-sept contributions à la consultation publique présentent des analyses et des propositions très riches et contribueront utilement à la suite des travaux du groupe de concertation en charge du sujet.

Les résultats de la consultation publique confirment le désaccord profond, constaté lors des travaux du groupe de concertation durant l'année 2008 et début 2009, entre les gestionnaires d'infrastructures gazières et la majorité des acteurs de marché sur les règles d'acheminement et d'équilibrage à appliquer aux centrales de production d'électricité.

Afin que les travaux de concertation puissent se poursuivre efficacement et sans délai, il est donc nécessaire que la CRE fixe les orientations et les principes à respecter.

Les orientations et principes décrits ci-après ont été établis par la CRE, conformément à la loi, dans l'objectif de concourir au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel et au bénéfice des consommateurs finals des deux énergies.

2.1. Nécessité d'une étude d'ensemble sur la capacité des infrastructures gazières à fournir la flexibilité nécessaire au fonctionnement des centrales de production d'électricité

Les premières analyses, menées par les GRT, portaient sur leurs capacités à répondre aux besoins des centrales de production d'électricité avec les outils de flexibilité dont ils disposent actuellement.

Dans leur réponse à la consultation publique, tous les producteurs et tous les expéditeurs estiment que l'analyse préliminaire de GRTgaz, présentée dans sa note d'intention, n'est pas suffisamment exhaustive et précise pour justifier sa proposition d'évolution des règles d'acheminement et d'équilibrage.

La CRE partage cette opinion. Elle considère qu'il revient à GRTgaz, et à TIGF pour le Sud-Ouest de la France, de réaliser une étude technico-économique intégrant la contribution et les analyses des autres opérateurs d'infrastructures gazières, ainsi que des approfondissements sur les thèmes suivants :

- flexibilité infra-journalière utilisée par les consommateurs actuels, en tenant compte du fait que le dimensionnement des réseaux de gaz naturel est réalisé pour couvrir une pointe de froid au risque 2 %, et en s'appuyant sur les données horaires de comptage des industriels raccordés aux réseaux de transport ;
- flexibilité infra-journalière que le système gazier français dans son ensemble (réseaux de transport, stockages, terminaux méthaniers et réseaux adjacents) est capable de fournir aujourd'hui, en précisant les adaptations possibles des méthodes d'exploitation des infrastructures gazières et les coûts supplémentaires le cas échéant ;
- flexibilité infra-journalière supplémentaire qui pourra être générée par la mise en service progressive des différents investissements programmés ou envisagés sur les infrastructures gazières, et par une meilleure gestion des interfaces entre les réseaux de transport et les autres infrastructures gazières, en précisant les coûts d'exploitation supplémentaires le cas échéant ;
- hypothèses de mises en service des centrales prenant en compte les scénarios de la Programmation Pluriannuelle des investissements de production électrique ainsi que les contrats de raccordement signés ;
- hypothèses de fonctionnement des centrales de production d'électricité prenant en compte les éléments fournis par les porteurs de projet dans leurs réponses à la consultation publique. Ceux-ci demandent une modification de l'hypothèse utilisée par GRTgaz de fonctionnement durant huit heures par jour des centrales à cycle combiné à gaz (CCG), ainsi que la prise en compte du fonctionnement des besoins des centrales de production d'électricité et de ceux des autres consommateurs de gaz ;
- en cas d'insuffisance de la flexibilité infra-journalière disponible sur le système gazier pour répondre aux besoins à une échéance donnée, nature des investissements requis sur les différentes infrastructures gazières, en précisant les coûts et les délais de mise en service possibles.

Le cahier des charges de l'étude sera validé par la Concertation gaz et ses résultats pourront être, le cas échéant, audités par la CRE.

2.2. Conditions d'équilibrage sur les réseaux de transport de gaz naturel français pour les centrales de production d'électricité

2.2.1. Maintien du principe d'un équilibrage journalier

Les résultats de la consultation publique montrent que tous les acteurs sont favorables au principe d'un régime d'équilibrage journalier sur les réseaux de transport de gaz. Les acteurs jugent qu'un régime d'équilibrage horaire serait complexe, coûteux et défavorable aux fournisseurs nouveaux entrants ou de petite taille.

La CRE confirme son attachement à un régime d'équilibrage journalier, préconisé par l'ERGEG dans les *Guidelines for Good Practice for Gas Balancing*, et son opposition à un régime d'équilibrage horaire généralisé en France, pour les raisons suivantes :

- la complexité de gestion d'un équilibrage horaire qui créerait des risques de dysfonctionnements majeurs et serait une barrière à l'entrée pour les fournisseurs de petite taille, qui n'ont pas les ressources nécessaires à un suivi horaire et qui verraient s'accroître leur risque de pénalités d'équilibrage ;
- les surcoûts de gestion et de système d'information qui seraient supportés par l'ensemble des acteurs de la chaîne gazière et, in fine, par les consommateurs de gaz et d'électricité ;
- le risque de désoptimisation du système gazier, dont les caractéristiques physiques sont bien adaptées à un équilibrage journalier ;
- l'absence de liquidité sur les marchés infra-journaliers qui pourrait se traduire par des prix plus élevés pour les consommateurs.

2.2.2. Analyse de la proposition de GRTgaz d'introduire des contraintes d'équilibrage horaire

L'ensemble des acteurs partage une préférence de principe pour un équilibrage journalier sur les réseaux de transport de gaz français. Toutefois, il existe des désaccords quant à la manière de décliner cette préférence de principe :

- la majorité des gestionnaires d'infrastructures gazières jugent nécessaire d'imposer des contraintes d'équilibrage horaire aux expéditeurs livrant du gaz aux centrales de production d'électricité et, par extension, aux gros consommateurs industriels fortement modulés, tout en maintenant un régime d'équilibrage journalier pour le reste des consommateurs. Ils justifient cette position par :
 - le volume très important de la flexibilité intra-journalière induite par un parc significatif de CCCG ;
 - l'obligation d'assurer en permanence l'équilibrage du système gazier ;
 - les coûts significatifs afférents à la fourniture de la flexibilité infra-journalière ;
 - la nécessité de ne pas subventionner les utilisateurs du système électrique par un transfert de ces coûts sur les utilisateurs du système gazier ;
- une large majorité des acteurs concernés (producteurs, expéditeurs ou consommateurs industriels) est opposée à la mise en œuvre de la proposition de GRTgaz :
 - les consommateurs industriels sont opposés à toute contrainte d'équilibrage horaire qui leur serait imposée du fait de la mise en service des centrales de production d'électricité, à laquelle ils sont étrangers ;
 - la quasi-totalité des producteurs et des expéditeurs, de leur côté, sont opposés à toute contrainte d'équilibrage horaire qui serait spécifique à certaines catégories de consommateurs. La cohabitation de deux systèmes d'équilibrage sur des pas de temps différents serait, selon eux, source de complexité dans la gestion opérationnelle et serait discriminatoire puisque tous les consommateurs de gaz ont des besoins de flexibilité infra-journalière. Ainsi, il conviendrait, si elle se justifiait, qu'une telle contrainte soit imposée à l'ensemble des consommateurs de gaz, et non pas seulement aux gros consommateurs fortement modulés.

La CRE considère que :

- a) l'analyse préliminaire menée par GRTgaz ne justifie pas une modification du régime actuel d'équilibrage journalier, compte tenu des mises en service de centrales de production d'électricité prévues jusqu'en 2012 :
- GRTgaz assure, depuis plusieurs années, la fourniture de flexibilité infra-journalière aux deux centrales de production d'électricité raccordées à son réseau (la TAC de Gennevilliers depuis 1992 et DK6 depuis 2005) dans le cadre d'un équilibrage journalier ;
 - l'argumentation de GRTgaz, relayée par d'autres gestionnaires d'infrastructures, n'est pas recevable en ce qui concerne la concurrence entre le gaz et l'électricité car il n'entre pas dans les missions de GRTgaz de privilégier un usage du gaz plutôt qu'un autre ;
 - la comparaison avec les autres systèmes européens n'est pas suffisamment aboutie concernant le régime d'équilibrage appliqué aux centrales de production d'électricité. En particulier, certains pays comme le Royaume Uni, l'Italie ou l'Espagne conservent un système d'équilibrage journalier nonobstant une puissance installée de centrales de production d'électricité très significative (respectivement 25, 22 et 22 GW en comparaison des 5 GW attendus en France en 2012). En outre, le système d'équilibrage allemand a été mis en place récemment, ce qui ne permet pas un retour d'expérience suffisant ;
- b) le système proposé par GRTgaz aurait des inconvénients lourds, non compensés par les avantages décrits dans la note d'intention de GRTgaz :
- il comporte des risques juridiques non négligeables dans la mesure où tous les consommateurs, y compris en distribution publique, ont des besoins de flexibilité infra-journalière. Si des seuils étaient introduits pour l'application d'une contrainte d'équilibrage horaire, certains consommateurs industriels verraient leur conditions d'accès se dégrader ou tout au moins se compliquer, ce qui n'est pas souhaitable ;
 - la coexistence de deux systèmes contractuels, sur les mêmes infrastructures gazières, entraînerait une multiplication des interfaces et une désoptimisation du système.

En conséquence, la CRE ne retient pas la proposition de GRTgaz consistant à introduire, dès l'été 2009, des obligations d'équilibrage horaire pour les centrales de production d'électricité, voire pour les gros consommateurs industriels fortement modulés. Elle considère que la proposition de GRTgaz ne pourra être envisagée qu'en dernier recours et si la preuve est apportée qu'elle est indispensable pour la continuité d'approvisionnement et le bon fonctionnement du réseau et du système gazier.

2.2.3. Analyse du « modèle intégré » : fourniture de la flexibilité infra-journalière nécessaire aux centrales de production d'électricité par les GRT

Dans ce modèle, il revient aux GRT, comme GRTgaz l'a fait jusqu'à aujourd'hui pour la CCG DK6, de fournir aux centrales de production d'électricité la flexibilité infra-journalière dont elles ont besoin.

Il fait l'objet d'une très large préférence de la part des acteurs du marché concurrentiel et présente l'avantage majeur de s'inscrire dans la continuité du mode de fonctionnement actuel des GRT. Il permet l'optimisation par les GRT, seuls acteurs ayant une vision complète et dynamique du système gazier, des ressources de flexibilité existantes ou à développer. La flexibilité intra-journalière ne modifiant pas les quantités journalières injectées ou soutirées par les expéditeurs, l'intégralité de la flexibilité intra-journalière disponible pourra être mise à disposition des GRT, si nécessaire, après adaptation et élargissement des accords avec les autres opérateurs d'infrastructures gazières.

La CRE note les risques ou inconvénients associés à ce modèle, tels que soulignés par plusieurs gestionnaires d'infrastructures gazières dans leurs réponses à la consultation publique :

- l'introduction d'un intermédiaire de type « acheteur unique » entre les fournisseurs de flexibilité et les utilisateurs n'est pas, en théorie, le système le plus efficace économiquement ;
- il existe un risque de subvention croisée si les coûts éventuels de fourniture de la flexibilité infra-journalière ne sont pas répercutés par les GRT aux utilisateurs qui les génèrent ;
- en cas de pénurie, la question de l'allocation par les GRT des capacités de flexibilité infra-journalière se posera, alors qu'elle serait résolue par un système de prix de marché de cette flexibilité, tel que proposé par GRTgaz ;
- il existe un risque de ne pas faire émerger les signaux de long terme permettant de lancer les investissements qui seraient, le cas échéant, nécessaires pour développer de nouveaux moyens de flexibilité infra-journalière.

La CRE considère que ces risques ne se matérialiseront pas dans un futur proche et ne constituent donc pas une raison impérieuse de changer de modèle. En conséquence, elle retient, à ce stade, le « modèle intégré ». Après prise en compte des résultats de l'étude décrite au 2.1 de la présente délibération, il reviendra à la Concertation gaz de proposer dans ce cadre à la CRE, le cas échéant, de nouvelles règles d'acheminement et d'équilibrage applicables aux centrales de production d'électricité.

Si des coûts non couverts par les tarifs d'accès aux réseaux de transport de gaz en vigueur étaient supportés par les GRT, la CRE proposerait de nouveaux tarifs, conformément à l'article 7 de la loi n° 2003-8. Par ailleurs, les GRT devront informer, sans délai, la CRE en cas de difficulté pour définir les conditions de mise à disposition, par les autres opérateurs d'infrastructures gazières, de la flexibilité infra-journalière.

Un retour d'expérience régulier devra être réalisé pour s'assurer que les risques et inconvénients mentionnés ci-dessus ne deviennent pas plus importants que les avantages apportés par le « modèle intégré ».

Enfin, la CRE note qu'une majorité d'acteurs n'est pas favorable au caractère optionnel de l'offre des GRT dans le cas où elle deviendrait payante, pour deux raisons principales : la cohabitation de deux modèles serait complexe, et la mise en concurrence de deux modes de commercialisation d'un même produit créerait un risque de désoptimisation.

Ces inconvénients seront à mettre en balance avec la restriction de la liberté de choix des acteurs du marché qui serait entraînée par le caractère obligatoire de l'offre des GRT.

2.3. Différenciation des conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel entre les centrales de production d'électricité

La synthèse de la consultation publique montre que :

- la majorité des acteurs est favorable à ce que les contraintes de raccordement et d'exploitation des centrales de production d'électricité soient établies « ex ante » en fonction de l'emplacement géographique. Certains acteurs recommandent, en particulier, la mise en place d'une « file d'attente », comme le pratique RTE. En outre, de nombreux acteurs sont favorables au principe d'une incitation tarifaire pour l'implantation des centrales de production d'électricité proches des sources de flexibilité infra-journalière disponibles ;
- la majorité des acteurs n'est pas favorable à ce que des différences de traitement soient introduites entre les centrales de production d'électricité en fonction du degré d'avancement du projet, sauf à ce qu'elles aient été clairement explicitées très en amont de la décision d'investissement ;
- plusieurs acteurs du marché soulignent qu'en tout état de cause, il serait inacceptable de remettre en question a posteriori la pertinence des décisions d'investissement qui ont été prises pour construire les centrales de production d'électricité en introduisant des contraintes d'exploitation ou des coûts supplémentaires.

La CRE considère qu'une différenciation des conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel entre les futurs projets de centrales de production d'électricité, en fonction de leur localisation géographique, serait pertinente. En revanche, elle estime qu'une différenciation fondée sur le degré d'avancement des projets de centrales à venir n'est pas souhaitable.

Dans cette perspective, il est nécessaire que GRTgaz et TIGF identifient les zones favorables à la fourniture de la flexibilité infra-journalière pour les implantations futures de centrales de production d'électricité sur leurs réseaux.

La CRE partage l'attachement des acteurs du marché au principe de respect des conditions des décisions d'investissement et prendra en compte cet élément pour ses décisions futures. Toutefois, compte tenu du principe de répartition équitable des coûts entre les utilisateurs des réseaux de transport, elle ne peut garantir que les producteurs d'électricité n'auront pas à supporter des coûts d'acheminement ou d'équilibrage qui n'avaient pas été prévus au moment de la décision d'investissement, dès lors que ceux-ci seraient avérés.

Enfin, pour donner aux producteurs d'électricité des signaux économiques pertinents dès l'émergence de leur projet de centrale et permettre que les décisions d'investissement ne soient pas remises en cause, il est nécessaire de définir des procédures de raccordement transparentes, précisant clairement les conditions de fonctionnement des projets de centrales de production d'électricité, en fonction des contraintes locales.

2.4. Obligation d'une déclaration aux GRT, la veille pour le lendemain, du programme de consommation horaire en gaz des centrales de production d'électricité

La CRE retient le principe, approuvé par l'ensemble des acteurs ayant répondu à la consultation publique, d'une déclaration obligatoire, la veille pour le lendemain, du programme de consommation horaire de gaz. Cette obligation ne porterait que sur les centrales de production d'électricité, qui ont déjà l'obligation de faire une déclaration similaire vis-à-vis de RTE.

Il revient à la Concertation gaz de proposer à la CRE les modalités de cette déclaration, en traitant l'ensemble des questions soulevées dans les réponses à la consultation publique, notamment sur les points suivants :

- horaire de la déclaration en J-1 ;
- modalités de redéclaration en cas de modification du programme après la première déclaration ;
- introduction éventuelle d'un délai de prévenance pour les redéclarations ;
- choix entre le producteur (site) ou l'expéditeur pour la responsabilité de la déclaration ;
- introduction éventuelle d'une incitation financière au respect du programme de consommation horaire de gaz.

La CRE demande que ces modalités soient définies en veillant à la meilleure coordination avec les règles de déclaration et de redéclaration à RTE qui ont été définies pour le secteur électrique.

3. Décision

1. La CRE ne retient pas la proposition de GRTgaz d'introduire, dès l'été 2009, une obligation d'équilibrage horaire pour les centrales de production d'électricité, voire pour les gros consommateurs industriels fortement modulés.
2. Elle confirme le maintien d'un équilibrage journalier sur les réseaux de transport de gaz français. Dans ce cadre, il revient aux GRT d'utiliser de façon optimale les ressources de flexibilité infra-journalière disponibles sur l'ensemble des infrastructures gazières, pour permettre la réalisation des programmes des centrales de production d'électricité communiqués la veille pour le lendemain, sauf cas de force majeure. La CRE demande aux GRT de l'informer des éventuelles difficultés rencontrées pour définir les conditions de mise à disposition par les autres opérateurs d'infrastructures gazières de la flexibilité infra-journalière.
3. Elle demande à GRTgaz et TIGF de réaliser, en coordination avec les autres opérateurs d'infrastructures gazières, une étude d'ensemble portant sur la capacité des infrastructures gazières françaises à répondre aux besoins des centrales de production d'électricité prévues. Le cahier des charges de cette étude devra être validé par le groupe de travail en charge de ce sujet au sein de la Concertation gaz. Les résultats de cette étude seront remis à la CRE et communiqués aux membres du groupe de travail au plus tard en septembre 2009. Le cas échéant, ils pourront être, audités par la CRE.
4. Elle demande à la Concertation gaz de lui proposer avant fin 2009, si nécessaire, de nouvelles règles d'acheminement et d'équilibrage applicables aux centrales de production d'électricité, dans le cadre du « modèle intégré ».
5. Elle retient le principe d'une obligation de déclaration aux GRT, la veille pour le lendemain, du programme de consommation horaire de gaz des centrales de production d'électricité. Elle demande à la Concertation gaz de lui proposer, en juillet 2009, les modalités de cette déclaration et des redéclarations éventuelles.
6. Elle demande à GRTgaz et TIGF de soumettre à la Concertation Gaz, avant fin septembre 2009, une proposition de procédure de raccordement des centrales de production d'électricité, ainsi qu'un document identifiant les zones favorables à leur implantation du point de vue des infrastructures gazières.

En synthèse, la CRE retient le calendrier de travail suivant, pour l'instruction de ces travaux dans le cadre de la Concertation gaz :

- Juillet 2009 :

- proposition à la CRE des modalités de déclaration aux GRT, la veille pour le lendemain, du programme de consommation horaire de gaz des centrales de production d'électricité et des éventuelles redéclarations en cours de journée ;

- Septembre 2009 :

- présentation par GRTgaz et TIGF
 - de l'étude d'ensemble sur la capacité des infrastructures gazières à fournir la flexibilité nécessaire au fonctionnement des centrales de production d'électricité ;
 - d'une procédure de raccordement des centrales de production d'électricité, identifiant notamment les zones favorables à leur implantation ;

- Fin 2009 :

- proposition à la CRE, si nécessaire, des règles d'acheminement et d'équilibrage applicables aux centrales de production d'électricité, dans le cadre du « modèle intégré ».

Fait à Paris, le 30 avril 2009

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

Philippe de Ladoucette