



Le 17 avril 2015

**Réponse de l'UPRIGAZ à la consultation publique de la DGEC :
Accès des tiers aux stockages souterrains de gaz naturel et obligations de stockage ⁽¹⁾**

A titre liminaire, l'UPRIGAZ rappelle que les fournisseurs s'engagent vis-à-vis de leurs clients sur des obligations contractuelles de fourniture. Le non respect éventuel de ces engagements ne manquerait pas d'être sanctionné par le juge du contrat. Par ailleurs, le fournisseur défaillant pourrait encourir des sanctions administratives pouvant aller jusqu'au retrait de son autorisation de fourniture. On observera que, depuis l'ouverture des marchés, aucun fournisseur autorisé en France ne s'est jamais trouvé en situation de défaillance de fourniture.

Par ailleurs, l'UPRIGAZ rappelle que le stockage remplit trois fonctions essentielles : l'équilibrage des réseaux de transport et de distribution, la modulation saisonnière et la sécurité d'approvisionnement liée à un évènement géopolitique ou la défaillance d'un actif physique exceptionnel.

L'équilibrage des réseaux de transport et de distribution relève de la responsabilité des gestionnaires de réseaux qui ne peuvent la transférer aux fournisseurs par des obligations qui iraient au-delà de celle d'équilibrer leurs propres flux quotidiens d'entrée et de sortie de gaz dans chacune des zones d'équilibrage. L'UPRIGAZ ne conteste pas que les fournisseurs doivent détenir des stocks de gaz naturel suffisants, compte tenu de leurs autres instruments de modulation, pour couvrir les besoins tant en volume qu'en pointe de leur portefeuille de clientèle et ainsi respecter leurs propres obligations contractuelles de fourniture et d'équilibrage au titre du risque climatique. Quant au risque systémique, il s'agit de la couverture d'un risque de rupture d'approvisionnement pouvant affecter l'ensemble des consommateurs de gaz en France.

Il nous semble important et équitable de bien dissocier ces trois fonctions du stockage, en précisant pour chacune d'entre elles l'étendue des obligations, les parties qui doivent supporter lesdites obligations et les conditions tarifaires et commerciales à appliquer au cas par cas.

L'UPRIGAZ rappelle s'il en était besoin que l'obligation de stockage représente une charge importante parmi celles à répercuter aux clients par les fournisseurs ; dont le financement et la gestion sont déterminants dans la conduite et l'économie de l'activité des fournisseurs.

La concertation qui s'est déroulée de décembre 2013 à octobre 2014 a clairement montré que la grande majorité des expéditeurs ne souscrivait pas au mécanisme mis en place par le décret du 12 mars 2014 et l'arrêté du 11 mars 2014 qui renforçaient les obligations de stockage dans un système négocié.

(1) TIGF et GDF Suez, membres de l'UPRIGAZ ne s'associent pas à la présente réponse.

Ont été notamment contestés à la fois le périmètre des obligations ainsi que le coût des prestations en France, comparé à celui des autres prestataires de stockage en Europe.

Il apparaît nécessaire de souligner que la sécurité d'approvisionnement relève à l'heure actuelle et relèvera de plus en plus d'une problématique européenne comme en témoigne le règlement du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 « *Concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel* ». Ce règlement organise une solidarité entre les Etats membres. Or un mécanisme de solidarité impose une harmonisation des règles prudentielles, en particulier le niveau du risque climatique devant être couvert (5% selon le règlement alors que la France reste attachée au 2%) et la définition de la clientèle protégée dont la continuité de fourniture doit être garantie dans toutes les situations (qui est beaucoup plus restrictive que celle retenue en France).

L'UPRIGAZ s'étonne qu'en introduction même de la consultation il soit indiqué que « *le maintien et l'utilisation d'une proportion suffisante de capacités de stockage souterrains de gaz en France est nécessaire, puisque ces infrastructures sont (...) valorisées de manière insuffisante par les acteurs de marché, ce qui conduit à un remplissage insuffisant et à des difficultés économiques structurelles pour les opérateurs de stockage* ». Il apparaît pour le moins surprenant que l'on puisse justifier un renforcement des obligations de stockage notamment en utilisant l'argument de pallier les difficultés économiques structurelles des opérateurs de stockage. La sous-utilisation actuelle, également structurelle d'autres infrastructures (capacités de transport de gaz, terminaux méthaniers, centrales de production d'électricité...) dont le coût reste à la charge des expéditeurs, notamment de long terme, ou des actionnaires ne fait pas l'objet d'une telle sollicitude.

L'UPRIGAZ observe que les travaux de concertation sur ce sujet ont été lancés en décembre 2013 et se sont terminés en octobre 2014. Ils ont clairement fait apparaître le souhait des fournisseurs de faire évoluer rapidement les mécanismes fixés par le décret de 2014. Or, la consultation n'a été publiée qu'en mars 2015 et prévoit une mise en place d'un éventuel nouveau système au plus tôt à l'échéance 2017-2018. Dans l'intervalle, les expéditeurs, et au travers les consommateurs, supportent des charges importantes au titre du système existant.

Question 1 : Etes- vous favorable à l'introduction d'une obligation de stockage définie sans prise en compte des autres instruments de modulation des fournisseurs ?

Dans ce cas, êtes-vous favorable à une régulation des tarifs des capacités de stockage nécessaires à la satisfaction de cette obligation ?

Le législateur, à l'article L 421-4 du Code de l'énergie stipule que « *Tout fournisseur doit détenir en France, à la date du 31 octobre de chaque année, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un mandataire, des stocks de gaz naturel suffisants, compte tenu de ses autres instruments de modulation, Pour remplir pendant la période comprise entre le 1^{er} novembre et le 31 mars ses obligations contractuelles d'alimentation directe ou indirecte de clients mentionnés au 3^{ème} alinéa de l'article L.421-3...* ». Le 3^{ème} alinéa de l'article L421-3 vise « *les besoins des clients domestiques et ceux des autres clients n'ayant pas accepté contractuellement une fourniture interruptible ou assurant des missions d'intérêt général* »

Dès lors, l'UPRIGAZ rappelle que l'obligation de détention de stocks ne se comprend que dans la mesure où (1) cette obligation permet de répondre à l'objectif de sécurité d'approvisionnement des clients protégés, et (2) doit prendre en compte les autres instruments de modulation.

En conséquence l'UPRIGAZ est fermement attachée à la juste prise en compte de tous les instruments de modulation dont peut disposer un fournisseur.

Au surplus, l'absence de prise en compte des autres instruments de modulation découragerait les acteurs de mobiliser des moyens qui contribuent, de façon indispensable comme le reconnaît expressément la note de la DGEC figurant en annexe de la consultation, à la sécurité d'approvisionnement et au fonctionnement harmonieux du marché. Les fournisseurs qui, en tout état de cause, ont déjà mobilisé ces outils et qui en supportent le coût devraient disposer de la possibilité de les restituer aux opérateurs comme cela est actuellement envisagé dans le cadre des discussions relatives au code de réseau européen sur les tarifs ou d'être indemnisés afin de supprimer tout désavantage concurrentiel qu'ils ne manqueraient pas de subir du fait de cette discrimination.

L'UPRIGAZ considère que toute obligation de stockage, quel que soit le périmètre de cette obligation, doit impérativement aller de pair avec une régulation, puisqu'elle crée des utilisateurs captifs. A ce titre, les règles en vigueur, qui prévoient une obligation de stockage sans contrôle sur les prix fixés unilatéralement par les opérateurs de stockage, ne sont pas conformes à la réglementation européenne et posent de réelles difficultés au regard du droit de la concurrence.

Question 2 : Etes-vous favorable à une extension du périmètre de l'obligation de stockage pour le définir comme « tous les consommateurs modulés, à l'exception des sites industriels (non MIG) d'une taille suffisante et ne présentant aucun risque pour l'environnement ou les personnes en cas de délestage » ?

L'UPRIGAZ découvre dans la consultation que les GRT auraient procédé récemment à des enquêtes qui auraient indiqué que « certains consommateurs raccordés à leurs réseaux assurent des missions d'intérêt général (MIG) et que certains industriels estiment ne pas être en mesure d'être interrompus, en raison de risques importants pour l'environnement, les personnes ou leur installations industrielles ». Dès lors, ces consommateurs demandent à être protégés. L'UPRIGAZ s'étonne que les fournisseurs n'aient pas été associés et au minimum informés de ces enquêtes et émet des réserves sur leurs conclusions.

Il conviendrait de rappeler que les fournisseurs s'engagent vis à vis de leurs clients industriels sur des fournitures fermes ou interruptibles, et que le non-respect par les fournisseurs de leurs engagements contractuels fait l'objet de sanctions. Il peut s'avérer par ailleurs que les GRT, pour des motifs opérationnels liés à la gestion des réseaux soient conduits à délester totalement ou partiellement certains consommateurs alors même que le fournisseur n'est pas en défaut au regard de ses obligations contractuelles tant vis-à-vis du client que du GRT. Il serait inéquitable de faire supporter par les fournisseurs la couverture de ce risque inhérent à la gestion des réseaux.

Si les pouvoirs publics devaient décider de maintenir une obligation de stockage pour couvrir à la fois la modulation saisonnière des consommateurs et le risque systémique, le périmètre de cette obligation devrait concerner tous les consommateurs, quel que soit leur niveau de consommation ou de raccordement (réseau de transport ou de distribution), à l'exception des clients qui ont explicitement accepté d'être interrompus.

Question 3 : Selon vous, quel est le niveau de stocks de gaz minimaux et de débit minimal en sortie des stockages français pour offrir une protection suffisante aux consommateurs protégés afin de couvrir des aléas climatiques et géopolitiques importants ?

Comme nous l'avons rappelé en réponse à la question 1, le niveau des stocks doit s'apprécier fournisseur par fournisseur et non globalement, compte tenu de l'ensemble de ses instruments de modulation. Il en est de même si l'on raisonne en termes de débit. L'Administration dispose déjà de tous les moyens de s'assurer que chaque fournisseur garantit une protection suffisante aux consommateurs. Il est impossible de déterminer a priori le débit minimal nécessaire en sortie des

stockages en France si l'on fait abstraction des capacités aux interconnexions, des effacements de consommation, des transits et des terminaux méthaniers. Il est difficile de se prononcer sur la fixation *ex ante* d'un taux de remplissage normatif des stockages, fixation qui repose sur des scénarios d'approvisionnement que la DGEC ne dévoile pas.

On peut rappeler que le Règlement de 2010, précédemment cité, privilégie les mécanismes de marché pour faire face à des ruptures d'approvisionnement ou pour atténuer les effets de ces ruptures (cf. par exemple le considérant 20). De la même façon, la Commission, dans l'éventualité d'une crise russo-ukrainienne, privilégiait également les mécanismes de marché. A cet égard, la fixation d'une obligation de stockage comprise entre 70 et 100% des capacités de stockage constitue une entrave au libre fonctionnement du marché.

Question 4 : Etes- vous favorable à la prise en compte implicite des stockages à l'étranger ? Dans le cas contraire, quelles modalités proposez-vous pour dimensionner l'obligation de stockage et quels critères additionnels soutenez-vous pour garantir l'équivalence des autres infrastructures européennes ?

Refuser de prendre en considération les capacités de stockage souscrites à l'étranger dès lors qu'elles s'accompagnent d'un niveau de souscription aux interconnexions permettant d'acheminer en France les flux de gaz stockés constituerait une violation évidente du règlement 994/2010, qui dans son article 8 § 5 précise notamment « *Les entreprises de gaz naturel sont autorisées à satisfaire à ces obligations au niveau régional ou au niveau de l'Union, le cas échéant. L'autorité compétente n'exige pas que les normes établies par le présent article (normes d'approvisionnement) soient respectées en tenant compte uniquement des infrastructures situées sur son territoire* »

En d'autres termes, l'UPRIGAZ est favorable à la prise en compte explicite et dans les mêmes conditions des stockages en France et en Europe de chaque fournisseur, pour autant que des capacités d'acheminement soient souscrites pour acheminer en France les flux de gaz stockés. Cette vision est en ligne avec toute la politique de construction d'un marché intérieur du gaz naturel qui abolit les frontières physiques entre les Etats membres et donne la priorité aux interconnexions permettant la circulation du gaz entre places de marché.

Question 5 : Etes-vous favorable à une modification de la répartition des obligations de stockage entre les différents acteurs en abandonnant la méthode des droits de stockage et en utilisant les règles proposées ci-dessus ? Dans le cas contraire, quelle méthode proposez- vous ?

L'UPRIGAZ est fermement opposée au schéma n° 1 prévoyant une obligation de stockage renforcée. Si par impossible ce schéma était néanmoins retenu, l'UPRIGAZ ne voit aucune raison de supprimer le système des droits de stockage pour le remplacer par des obligations assises exclusivement sur le réseau aval. Les obligations ne devraient concerner que les fournisseurs ne disposant pas de l'ensemble des outils de modulation nécessaires pour assurer les besoins de leur clientèle au risque climatique 5%.

Question 6 : Etes-vous favorable à l'introduction d'un mécanisme de régulation tarifaire incitative selon les principes exposés ci- dessus afin de couvrir les coûts des opérateurs pour les seules capacités de stockage nécessaires à la satisfaction des obligations ? Dans le cas contraire, soutenez-vous une régulation totale des opérateurs, même dans le cas où toutes les capacités de stockage ne seraient pas nécessaires pour satisfaire les obligations ?

Dans la mesure où l'UPRIGAZ est opposée à toute obligation de stockage comme rappelée en réponse aux questions précédentes, une prise de position sur la nature de la régulation dans le cadre d'obligations de stockage lui paraît sans objet.

Question 7 : Dans le cas où le niveau d'obligation de stockage ne couvrirait pas toutes les capacités en France, quelle clé de répartition de l'obligation proposez-vous entre les opérateurs de stockage ?

L'expérience des dernières années a montré que les fournisseurs, conscients des congestions à l'interface Nord-Sud ont souscrit la totalité des capacités disponibles en zones GRTgaz Sud et TIGF, alors même que les capacités de stockage dans le Nord étaient sous utilisées. L'UPRIGAZ estime qu'il n'y a pas lieu de fixer des clés de répartition entre les opérateurs de stockage ou d'imposer aux fournisseurs de stocker auprès de tel ou tel prestataire. Une telle répartition administrative n'encouragerait pas les opérateurs déjà en situation de duopole à être compétitifs et attractifs pour le marché. Au surplus, un tel dispositif pourrait contraindre les fournisseurs à désoptimiser leurs instruments de modulation et leur circuit d'approvisionnement.

Question 8 : Etes-vous favorable à l'introduction d'enchères sur les capacités de stockage avec un mécanisme de compensation selon les principes exposés ci-dessus ?

L'UPRIGAZ considère que cette option ne peut être assortie d'aucune obligation de souscription de capacités de stockage.

Dans ces conditions, l'UPRIGAZ est favorable à la commercialisation des capacités de stockage selon des mécanismes de marché. En effet, étant en compétition avec d'autres instruments de modulation, seuls des mécanismes de marché de type enchères peuvent permettre de déterminer le « juste prix » que les fournisseurs sont prêts à payer pour souscrire des capacités de stockage nécessaires à couvrir leurs obligations de fourniture. Si le mécanisme d'enchères est bien conçu et permet effectivement aux fournisseurs de souscrire des capacités de stockage à leur valeur marché, il garantira alors le remplissage des stockages. Toute obligation de stockage imposée alors que les capacités sont commercialisées aux enchères conduirait à fausser le jeu des dites enchères et par la même pourrait contrarier l'objectif de remplissage des stockages.

A cet égard, l'UPRIGAZ est prête à admettre que dès lors que le stockage relève d'un système régulé, tout ou partie de l'écart entre le revenu réel et le revenu autorisé fasse l'objet d'une compensation.

Le périmètre de cette compensation devra être déterminé conjointement par le régulateur et le Ministère pour tenir compte de la contribution des stockages à la sécurité d'approvisionnement au risque 5 % après prise en compte des autres instruments de flexibilité. Le mécanisme d'enchères sera un bon indicateur sur le besoin de stockage du marché français.

Question 9 : Dans le cadre de ce dispositif, êtes-vous favorable à la couverture des coûts des opérateurs de stockage sur l'ensemble de leurs actifs, avec l'introduction de dispositifs permettant au ministre de l'énergie de faire évoluer le parc de sites de stockage en fonction des besoins ?

Cf. réponse à la question 8.

Question 10 : Etes-vous favorable au calcul de la compensation selon les modalités de calcul proposées ci-dessus ?

Un mécanisme de compensation ne pourrait être envisagé que s'il est strictement limité aux capacités de stockage nécessaires pour assurer la continuité de fourniture des clients au risque 5 % et que si les

opérateurs de stockage sont incités financièrement à améliorer la compétitivité de leurs prestations, notamment en comparaison aux autres opérateurs de stockage de l'Union européenne. Ce mécanisme de compensation devra être défini par le régulateur, après consultation des acteurs de marché et devra être adapté si nécessaire en fonction du retour d'expérience. L'UPRIGAZ préconise un système de compensation simple, transparent et non discriminatoire.

Question 11 : Dans le cadre d'un mécanisme d'enchères avec compensation, sous quelles conditions proposez-vous d'introduire une obligation de stockage définie sans prise en compte des autres instruments de modulation des fournisseurs, selon les modalités exposées ci- dessus ?

L'UPRIGAZ rappelle qu'une obligation de stockage ne serait pas compatible avec une commercialisation aux enchères des capacités. En effet, les enchères doivent permettre aux fournisseurs d'acquérir des capacités de stockage à leur valeur marché, compte tenu de la concurrence entre les différents outils de flexibilité disponibles. L'introduction d'obligations perturberait la formation du signal prix.

Par ailleurs, l'UPRIGAZ considère qu'une obligation de stockage serait inutile dans le cadre d'une commercialisation aux enchères des capacités, compte tenu des obligations contractuelles et réglementaires des fournisseurs concernant la continuité de fourniture de leurs clients. En effet, comme indiqué précédemment, si le mécanisme d'enchères est bien conçu et n'est pas perturbé par des interventions ou des dispositifs réglementaires, il garantira la souscription des capacités nécessaires, en complément des autres outils de flexibilité, pour assurer la continuité de fourniture des clients.

En conclusion, l'UPRIGAZ réaffirme son souhait de permettre aux fournisseurs de disposer de leur libre choix pour décider des instruments de modulation adaptés à leur portefeuille et aux engagements auxquels ils ont souscrits tant vis-à-vis de leur clients que de la puissance publique au travers des autorisations de fourniture.

L'UPRIGAZ est donc opposée à l'introduction d'une obligation de stockage sans prise en compte de l'ensemble des instruments de modulation disponibles.

Toutefois, l'UPRIGAZ reconnaît le rôle du stockage pour concourir à la sécurité d'approvisionnement systémique en Europe et souhaite que cette fonction soit clairement identifiée et répartie uniformément sur l'ensemble des expéditeurs.

L'UPRIGAZ est donc opposée au schéma n°1 prévoyant la mise en place d'une obligation de stockage renforcée, même si elle s'accompagne d'une régulation des tarifs des capacités de stockage nécessaires à la satisfaction de cette obligation.

En revanche, l'UPRIGAZ est favorable au schéma n°2 prévoyant la mise aux enchères des capacités de stockage sous réserve que ce schéma ne soit assorti d'aucune obligation de stockage. Dans ce schéma, les différentes parties prenantes, notamment les fournisseurs pour leur modulation et les GRT pour le bon fonctionnement du réseau pourraient accéder aux capacités de stockage aux conditions de marché.

Si la puissance publique souhaite disposer en début de période hivernale d'un taux minimale de remplissage des stockages, le mécanisme des enchères permettra d'atteindre cet objectif dès lors que les enchères ne sont pas assorties d'un prix de réserve. Le régulateur devra déterminer le revenu autorisé des stockeurs et la différence, positive ou négative, entre ce revenu autorisé et le revenu des enchères pourra faire l'objet d'un mécanisme de compensation. Ce mécanisme, dans la durée, permettra d'identifier le coût réel de la sécurité d'approvisionnement systémique procuré par les stockages et éventuellement d'ajuster, à l'initiative des pouvoirs publics, le besoin en capacités de stockage. Ce mécanisme de compensation placé sous le contrôle du régulateur serait collecté par les transporteurs
