

UNION PROFESSIONNELLE DES INDUSTRIES PRIVEES DU GAZ UPRIGAZ

Contribution de l'UPRIGAZ à la problématique de l'ATS en France

1. Les besoins de modulation en France

Les besoins en capacité de modulation résultent pour une large part de la structure de la consommation de gaz en France et de l'absence de production nationale significative (la production nationale ne couvre que 2 % des besoins).

Contrairement à l'Espagne par exemple, la consommation française est orientée essentiellement vers les distributions publiques qui ont une forte modulation saisonnière¹.

En moyenne, la consommation durant les cinq mois d'hiver peut atteindre, tant en pointe qu'en volume cumulé, deux fois et demie la consommation en période d'été.

De manière générale, on note un renforcement des besoins de modulation dû, en particulier, à ce que :

- Les nouvelles contraintes environnementales font obstacle à l'utilisation de produits de substitution ;
- La désoptimisation de la gestion des stockages du fait, notamment, de la séparation des activités (« unbundling ») imposée par la dérégulation : la somme des besoins individuels de stockage est strictement supérieure au besoin de l'ensemble ;
- La flexibilité des contrats d'approvisionnement long terme a tendance à diminuer.

Par ailleurs, les dispositions imposées, en matière de continuité des approvisionnements, aux fournisseurs de gaz, par le décret 2004-250 relatif à l'autorisation de fourniture, ainsi qu'à tous les intervenants de la chaîne gazière (fournisseurs, transporteurs et distributeurs) par le décret 2004-251 relatif aux obligations de service public, font du recours aux moyens de stockage un enjeu déterminant, au double titre des exigences de couverture des besoins de modulation et de sécurité des approvisionnements.

2. Les outils de modulation en France

a. Interruptibilité

La mise en oeuvre d'un portefeuille de clients interruptibles peut apporter une contribution essentielle, voire indispensable, à la bonne gestion du système gazier et les clients industriels doivent ainsi être véritablement incités à opter pour des équipements mixtes, lorsque cela est compatible avec leur situation environnementale et la nature de leurs procédés de fabrication.

Dans la mesure où les combustibles de substitution au gaz naturel sont, pour des raisons environnementales, de plus en plus coûteux, les industriels ne peuvent être intéressés par un mode de fonctionnement « mixte » que si la fourniture interruptible s'accompagne d'un avantage tarifaire suffisant.

¹ La consommation soumise aux aléas climatiques varie fortement selon la saison, le jour et même l'heure. Elle peut ainsi être multipliée par huit entre une heure creuse d'été et celle la plus chargée d'une journée de grand froid. A l'échelle nationale, un jour de grand froid, les stockages jouent un rôle prépondérant puisqu'ils représentent plus de 50 % de la fourniture de gaz au marché par rapport au reste des approvisionnements.

Il est donc essentiel de laisser jouer librement les mécanismes de marché dans les choix portant sur le caractère ferme ou interruptible des fournitures de gaz aux industriels. A cet égard, toute disposition législative relative à l'accès des tiers aux stockages, étendant aux clients « non domestiques n'ayant pas accepté contractuellement une fourniture interruptible », ainsi qu'à leurs fournisseurs, le bénéfice automatique d'un accès prioritaire aux stockages de gaz, serait de nature à empêcher l'évolution spontanée, qui serait pourtant très souhaitable, vers la création d'un portefeuille de clients industriels effaçables.

La suppression de cette disposition inciterait, au contraire, les fournisseurs à mettre en balance les avantages tarifaires à consentir aux clients effaçables avec les coûts de mise en œuvre de l'ensemble des moyens de couverture de la modulation disponibles sur le marché (achats « spot » de gaz, souplesses des contrats d'approvisionnement, marché secondaire de stockage), et permettrait ainsi une meilleure utilisation globale de l'ensemble des moyens de modulation potentiellement disponibles.

b. Flexibilité des contrats d'approvisionnement

Initialement, la souplesse des contrats limitait les besoins de capacité de stockage (essentiellement en terme de volume utile mais également en terme de débit de pointe).

Cependant, il est à noter que la flexibilité du portefeuille des contrats d'approvisionnement a tendance à baisser. En effet, l'éloignement des nouvelles sources de gaz et la rigidité des systèmes de transport limitent les possibilités de modulation.

c. Nouvelles sources complémentaires de modulation

En dehors de ces deux sources « classiques » de flexibilité, l'accès aux hubs ainsi que le GNL « spot » constituent de nouvelles sources de modulation, qu'il faut faciliter et encourager.

d. Stockages souterrains

Actuellement, la principale source de modulation en France est constituée par les stockages souterrains.

Dans le cas de la France, la grande majorité des approvisionnements sont importés de sources lointaines peu modulées.

Les stockages souterrains sont à la fois massifs (leur capacité utile totale est supérieure à 120 TWh, soit environ 25 % des consommations totales) et bien répartis sur le territoire (12 stockages aquifères et 2 cavités salines).

Les stockages en nappes aquifères contiennent des stocks importants. Ils permettent d'assurer le soutirage de base pendant tout l'hiver.

Les stockages souterrains en cavités salines assurent un soutirage à très fort débit durant les périodes de grand froid et permettent ainsi de répondre rapidement aux fluctuations de consommation, pour des volumes stockés plus modestes.

On peut considérer que le stockage assure la satisfaction de trois séries de besoins :

- l'équilibrage des réseaux indispensable à leur fonctionnement ;
- l'approvisionnement de la clientèle fortement modulée et devant bénéficier d'une garantie de fourniture au titre de la continuité du service public dans certains scénarii d'aléas climatiques ;
- enfin, la couverture des risques liés à une rupture d'approvisionnement d'une source majeure.

Ces missions essentielles dévolues au stockage conduisent naturellement à en réserver l'accès prioritaire à la clientèle bénéficiant d'une garantie de continuité de fourniture au titre du service public.

3. La problématique du développement des stockages souterrains

Les contraintes nouvelles en matière de protection de l'environnement rendent aujourd'hui de plus en plus difficile la création de nouvelles capacités de stockage souterrain, tant en nappe aquifère qu'en dôme de sel, voire d'augmenter la capacité des installations existantes.

En effet, les projets actuels de développement de nouvelles capacités de stockage comme Landes de Siougos ou d'extension de capacités existantes sur le site de Lussagnet-Izaute représentent, pour les opérateurs, un parcours à la fois long et difficile afin d'obtenir les multiples autorisations nécessaires à la réalisation de ces projets.

Ces éléments font des entreprises de stockage souterrain des gestionnaires d'une ressource « rare », dont l'utilisation doit continuer d'être convenablement affectée aux différentes catégories d'utilisateurs.

L'ensemble de ces contraintes devrait normalement conduire au choix d'un ATS régulé plutôt que négocié.

4. Gestion de l'accès des tiers aux stockages

L'analyse des besoins de modulation et de la structure de l'offre montre qu'il est impératif que les capacités de stockage disponibles en France soient clairement identifiées, proposées au marché dans leur totalité selon des règles transparentes et non discriminatoires. Cette gestion doit être rigoureuse et s'effectuer de façon séparée du négoce, qui a par ailleurs à sa disposition d'autres instruments de flexibilité définis préalablement.

A ce titre, la Directive européenne du 26 juin 2003 souligne notamment dans ses considérants que « *les installations de stockage sont un moyen essentiel, entre autres, de mettre en œuvre des obligations de service public, telle que la sécurité des approvisionnements. Ceci ne devrait pas entraîner une distorsion de concurrence ni une discrimination dans l'accès aux stockages* ». Dans son article 19, elle régit l'accès aux installations de stockage, en permettant aux Etats-membres d'opter entre deux systèmes : celui de l'accès négocié ou celui de l'accès réglementé.

Par ailleurs, l'avant-projet de loi d'orientation sur les énergies envisage d'affecter prioritairement les capacités de stockage disponibles non seulement à la clientèle domestique et à la clientèle non domestique assurant des missions d'intérêt général, ce que nul ne conteste, mais également à la clientèle non domestique n'ayant pas accepté contractuellement une fourniture interruptible. Cette philosophie conduit à placer l'ensemble de la clientèle, à l'exception des clients interruptibles, sous le régime du service public. Elle n'a aucun fondement et pourrait conduire à saturer les capacités de stockage disponibles au bénéfice de ces besoins dits prioritaires, bloquant ainsi toute respiration du système pourtant indispensable à la fluidité du fonctionnement d'un marché ouvert.

5. Recommandations

L'UPRIGAZ est ainsi conduite à formuler quelques recommandations, dans la perspective d'une loi sur l'accès des tiers aux stockages et de ses futurs décrets d'application, concernant le stockage, en particulier sur les questions suivantes :

- a) La nécessité de préciser que l'ensemble des capacités de stockages disponibles en France doivent entrer dans le champ de l'accès des tiers, et non seulement celles affectées à la couverture des besoins prioritaires. Ceci implique, conformément à la directive européenne de 2003, que le régulateur exerce certaines responsabilités essentielles au regard de l'accès au stockage (transparence et non-discrimination dans l'accès, publication des tarifs, règlement des litiges dans un délai déterminé) et ce, indépendamment du choix d'un tarif d'accès négocié ou régulé ;
- b) La mise en place d'un système d'ATS régulé sous le contrôle de la Commission de Régulation de l'Energie. En effet, le choix d'un système tarifaire d'accès des tiers aux stockages pour les capacités affectées au « service public » est l'un des enjeux majeurs

de la mise en œuvre de l'ATS. L'expérience de l'ATR dans certains pays européens a démontré que le système négocié faisait l'objet de difficultés et un système régulé a dû lui être substitué ;

- c) L'opportunité de favoriser l'émergence de mécanismes de marché permettant d'optimiser le recours à tous les moyens de couverture des besoins de modulation en veillant à limiter l'accès prioritaire au stockage à la clientèle domestique et aux consommateurs assurant des missions d'intérêt général. En effet, étendre cette disposition « à la clientèle non domestique n'ayant pas accepté contractuellement une fourniture interruptible » conduirait inéluctablement à affecter des capacités « rares » de stockage à des fournisseurs qui pourraient valablement mettre en œuvre des moyens alternatifs (achats de gaz « spot » notamment) et ne donnerait aucune incitation aux clients industriels techniquement effaçables à souscrire des contrats interruptibles ;
- d) Il n'est pas neutre en terme de concurrence de regrouper dans la même entité juridique le stockage et la commercialisation du gaz naturel. Si la directive européenne ne l'interdit pas et n'impose qu'une séparation comptable du stockage, l'UPRIGAZ souhaite que les entreprises intégrées adoptent l'un des deux schémas : soit isolent leur activité stockage dans une entité juridique spécifique, soit la regroupent avec le transport et, éventuellement les autres activités logistiques. En effet, la séparation juridique des activités de logistique de celles du négoce est une garantie essentielle de non-discrimination sur un marché libéralisé ;
- e) Afin de favoriser les nouveaux développements de capacités, tout en respectant les règles de transparence et de non-discrimination, la loi devrait prévoir un régime d'exemption d'ATS comme cela est prévu à l'article 22 de la directive européenne de 2003, ainsi que dans la loi du 3 janvier 2003 pour le transport, la distribution et les installations de gaz naturel liquéfié ;
- f) La nécessité d'envisager rapidement des mécanismes de cession de gaz en stock. La loi pourrait envisager la libération de capacités de stockage par les anciens fournisseurs au plus tard au 1^{er} avril de chaque année. Par ailleurs, les contrats de stockage seront dans un premier temps des contrats annuels. Il est donc impératif de permettre aux fournisseurs de céder du gaz en stock pour favoriser la fluidité du marché et rendre opérante la possibilité pour un client de changer fournisseur ;
- g) L'opportunité de créer un marché secondaire du stockage pour favoriser les échanges et donner plus de souplesse au système ;
- h) La nécessité de mutualiser les besoins des fournisseurs pour éviter une complète désoptimisation du système. Les acteurs historiques bénéficiaient d'un foisonnement qui permettait une optimisation dans l'utilisation des capacités de stockage. Une réflexion devrait ainsi être engagée sur la nouvelle gestion des stockages et la prise en compte d'un système de « pooling » afin de traduire le bénéfice du foisonnement tel qu'il existait pour l'opérateur historique avant l'ouverture du marché.

*UNION PROFESSIONNELLE DES INDUSTRIES PRIVEES DU GAZ
U P R I G A Z
Tour Monge – Bureau 0525
22, place des Vosges
92979 PARIS LA DEFENSE CEDEX
Tél. : 33 (0) 1 47 44 62 22 - Fax : 33 (0) 1 47 44 47 88
uprigaz@uprigaz.com*