

Observations de l'Association Française du Gaz sur la procédure ouverte le 28 février 2020 par l'EU « Aide d'État SA.49414 (2019/NN) - Réforme du cadre législatif et réglementaire applicable au stockage de gaz en France »

La Commission a publié le 28 février 2020 une décision sur la réforme du cadre législatif et réglementaire applicable au stockage de gaz en France. Ce document présente les observations formulées par l'Association Française du Gaz (AFG) sur cette décision et sur la régulation des stockages en France.

Comme indiqué par la Commission et les Autorités françaises citées dans la décision d'enquête de la Commission européenne (§.29) le dispositif de régulation des stockages « vise à assurer le maintien en fonctionnement des infrastructures de stockage nécessaires pour garantir la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel du territoire français à moyen et long termes ».

L'AFG estime que le dispositif de régulation des stockages de gaz instaurée par les autorités françaises à compter du 1er janvier 2018 est vertueux et constitue l'un des maillons importants des infrastructures gazières françaises. Le périmètre des stockages est et devra rester circonscrit aux stockages nécessaires à la sécurité d'approvisionnement.

La situation antérieure reposant sur des obligations de souscription des stockages par les expéditeurs avait conduit à un sous-remplissage des stockages qui faisait porter un risque sur la sécurité d'approvisionnement en gaz du pays comme l'avait souligné la commission interministérielle chargée d'instruire cette question et qui avait rendu ces conclusions en avril 2017¹.

L'AFG observe que l'objectif de remplissage des stockages visé par la réforme a été atteint : les stockages français ayant été souscrits et remplis quasi-intégralement au début des hivers 2018-2019 et 2019-2020.

Ce dispositif est fondé sur un principe économique reconnaissant à la fois les services rendus par les produits commerciaux de stockage, en termes d'adéquation entre offre et demande gazière, et la contribution essentielle des stockages au bon fonctionnement du réseau de transport pour sécuriser l'acheminement.

La régulation mise en place sous l'égide de la Commission de Régulation de l'Énergie est conforme aux dispositifs existants de régulation des autres infrastructures gazières, c'est-à-dire une régulation fondée sur les coûts. L'introduction d'une régulation des revenus des opérateurs de stockage ainsi basée sur les coûts contrôlés et approuvés par l'autorité de régulation nationale a permis d'apporter l'assurance que le consommateur final paie un prix défini de façon transparente et connu d'avance sur la période de régulation.

Le dispositif a montré son efficacité pour le secteur. Le succès croissant des enchères² en termes de participation (toutes les capacités sont vendues avec un ratio de demande sur offre de l'ordre de 7) et de résultats d'enchères s'est accompagnée de la baisse significative de la compensation stockage perçue par les opérateurs de stockage qui est passée de 529 M€ en 2018 à 251 M€ en 2020. Cela a conduit à diminuer de 63% le terme tarifaire stockage applicable à partir du 1^{er} avril 2020.

¹ Rapport public de la commission interministérielle sur le stockage souterrain de gaz - avril 2017 https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/stockage-souterrain-gaz.pdf

² Communiqué CRE 27 mars 2020 - La totalité des capacités de stockage de gaz naturel ont été souscrites : un succès de la réforme de 2018

Observations détaillées

1. Sur la proportionnalité : le principe de régulation par les coûts

La Commission indique au paragraphe 6.3.2 de sa décision, son avis sur « proportionnalité ».

Dans sa décision d'enquête (178), la Commission estime que la Commission de Régulation de l'Energie aurait dû adopter une méthode tenant compte de l'évolution des spreads été/hiver et des prix de marché pour estimer la base d'actifs régulée et les revenus des opérateurs de stockage.

L'AFG estime que le mécanisme de régulation mis en place au 1^{er} janvier 2018 qui repose sur le principe d'une régulation par les coûts a conduit à une valorisation des actifs efficace et proportionnée pour atteindre l'objectif de sécurité d'approvisionnement.

En effet :

L'AFG constate que les principes de régulation appliqués par la plupart des autorités de régulation en Europe reposent sur une couverture des coûts supportés par les opérateurs d'infrastructures gazières, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'opérateurs efficaces.

L'AFG rappelle qu'en France, au-delà de sa mise en œuvre pour les activités de stockage, ce principe de régulation par les coûts s'applique pour les activités de transport, de distribution de gaz ainsi que pour les terminaux méthaniers. Ces principes donnent satisfaction à l'ensemble du marché. Ils permettent une rémunération équilibrée des infrastructures gazières tout en respectant les objectifs de sécurité d'approvisionnement des clients.

L'AFG souligne qu'une telle méthode utilisant les prix de marché plutôt que les coûts d'opérateurs efficaces aurait pu conduire à définir un cadre régulé fluctuant et potentiellement éloigné de l'optimum économique : en effet, dans le cas de spreads défavorables, la méthode ne garantit pas la couverture des coûts des opérateurs mettant potentiellement ces derniers en situation critique, à l'inverse, dans le cas où les spreads de marché aurait été très favorable, le revenu des opérateur aurait été trop important et éloigné de la valeur optimale pour les clients des stockages.

Une telle méthode conduirait à une variabilité forte des revenus, décorrélés des coûts supportés par les opérateurs, et incompatible avec la stabilité et la visibilité à moyen terme que la régulation d'une activité doit procurer à l'ensemble des parties prenantes.

2. Sur la prévention des effets négatifs sur la concurrence et les échanges

La Commission indique au paragraphe 6.3.3 de sa décision, son avis sur « la prévention des effets négatifs sur la concurrence et les échanges » et analyse les possibles distorsion de concurrence du mécanisme de régulation des stockages entre fournisseur, avec les autres infrastructures de gaz en France dont en particulier les terminaux méthaniers, avec les opérateurs de stockage des pays voisins en particulier la Belgique et l'Allemagne

1.1 Absence de distorsion de concurrence avec les infrastructures de gaz

L'AFG note que le mécanisme de régulation mis en place au 1^{er} janvier 2018 n'a induit aucune distorsion de concurrence observable vis-à-vis des autres infrastructures de gaz en France.

1.2 Absence de distorsion de concurrence avec les terminaux méthaniers

L'AFG constate que la régulation des stockages français n'a pas entraîné de distorsion de concurrence avec les terminaux méthaniers en France et en Europe.

En effet :

Les importations de GNL en Europe et en France ont augmenté considérablement depuis 2018.

Selon ALSI – GIE, les volumes de GNL importés en France ont ainsi doublé en 2 ans passant de 9,6 Gm³ en 2017 à 21,5 Gm³ en 2019.

Le taux d'utilisation des terminaux méthaniers français a été de 50% sur les 12 derniers mois, soit un taux d'utilisation élevé correspondant exactement à la moyenne européenne³.

Le niveau d'importation de 21,5 Gm³ de GNL en 2019 en France constitue un record selon les informations publiées par les gestionnaires de réseaux.

Cette utilisation élevée des terminaux GNL s'explique par le bon fonctionnement du marché européen : le GNL, très compétitif, a contribué à limiter les imports russes, et a conduit à l'effondrement des imports pipes algériens. L'utilisation à plein des capacités de stockages françaises et européennes a permis de faire jouer à plein cette concurrence, et a augmenté les imports totaux de gaz à bas coût en Europe, au bénéfice du consommateur européen.

Ces éléments confirment l'absence d'effet négatif du cadre de régulation des stockages français sur l'utilisation des terminaux méthaniers en Europe.

La régulation du stockage n'induit par ailleurs aucune distorsion quant aux investissements dans les infrastructures de terminaux méthaniers : ceux-ci ne sont pas déterminés par le stockage mais sont fonction des besoins prévisionnels à long-terme d'importation de GNL en Europe et des besoins de diversification des sources d'approvisionnement de gaz et de GNL. Ce point est illustré par les projets de développement de terminaux méthaniers étudiés actuellement en Allemagne.

1.3 Absence de distorsion de concurrence avec les opérateurs de stockage en Europe

L'AFG constate que la régulation des stockages français n'a pas entraîné de distorsion de concurrence avec les opérateurs de stockage en Europe.

En effet :

Le mécanisme de régulation des stockages en France repose sur une vente des capacités de stockage dans le cadre d'enchères ascendantes à prix de réserve nul. Le prix d'adjudication des capacités correspond ainsi à une valeur de marché que le dispositif contribue à révéler. Les produits de stockage répondent à une logique « price-taker ». Avec le dispositif d'enchères, le prix des produits commerciaux s'ajuste aux conditions de marché qui sont globalement les mêmes pour l'ensemble des places de marché de Nord-Ouest Europe. La mesure en cause ne peut en pratique créer de distorsion de concurrence vis-à-vis des prestations commerciales d'opérateurs de stockage des autres Etats membres.

³ Données ALSI - l'Espagne et le Portugal sont exclus de cette analyse, car les terminaux ibériques sont massivement surdimensionnés et la capacité d'interconnexion avec le reste de l'Europe est limitée.

L'AFG observe que depuis l'entrée en vigueur du dispositif, les taux de souscription et d'utilisation des stockages en Europe ont tous progressé et atteignent des niveaux élevés.

Stockages européens : taux de souscription (en %) et volumes stockés au 1 ^{er} novembre (TWh) (source AGSI+ – GIE) :	2018	2019
France	93% 124 TWh	98% 129 TWh
Allemagne	88% 204 TWh	99% 225 TWh
Pays-Bas	96% 125 TWh	95% 133 TWh
Belgique	54% 5 TWh	97% 9 TWh
Italie	96% 190 TWh	95% souscription 194 TWh

Ces niveaux élevés en 2019 mettent en évidence que la régulation des stockages français ne prive pas les opérateurs des autres Etats membres de vendre l'intégralité de leurs capacités de stockage dans un contexte de marché favorable. L'absence de distorsion entre opérateurs de stockage français et opérateurs de stockage des Etats membres voisins est confirmée. Les taux de remplissage des stockages, atteignent au 1er novembre 2019 au moins 95% en Europe de l'Ouest.

L'absence d'effet du mécanisme de régulation des stockages français sur la concurrence et les échanges entre Etats membres est également démontrée par les constatations factuelles suivantes.

Depuis l'entrée en vigueur de la régulation des stockages en France et après deux commercialisations des stockages en régime régulé, plusieurs « open seasons » ont été menées par les terminaux méthaniens, toutes couronnées de succès :

- la vente en février 2019 de la totalité des capacités d'accès au terminal de Fos Tonkin pour la période 2021-2030 a permis à Elengy de prolonger la durée de vie de son terminal au-delà de 2020,
- le terminal de Zeebrugge (Belgique) a vendu l'ensemble des capacités commercialisées lors de l'Open subscription period de septembre 2019, jusqu'en 2044 ;
- le terminal de Montoir-de-Bretagne a vendu l'ensemble des capacités commercialisées lors de l'Open subscription period de novembre 2019, pour la période 2023-2035.