

Stockage souterrain de gaz naturel :

Quelles perspectives pour les marchés de fourniture des collectivités ?

PRÉAMBULE

Les dépenses de gaz naturel des collectivités atteignent environ 10 euros par habitant et par an, principalement pour chauffer les bâtiments publics. L'accès au stockage souterrain de gaz naturel est en cours de réforme depuis 2015. Il représente environ 2 à 6% de la facture de gaz d'une collectivité. Dans l'attente de refonte réglementaire, les modalités d'accès au stockage sont soumises à une forte incertitude. A l'automne 2017, le sujet est remis à l'ordre du jour avec un nouveau projet d'ordonnance et un nouveau calendrier.

Pour les collectivités acheteuses de gaz, cette période de transition soulève des questions : **quel impact potentiel de cette réforme sur les marchés en cours ? Comment prendre en compte les éventuelles évolutions dans les prochains marchés de fourniture ? Quelle intégration de la composante « stockage gaz » dans les pièces contractuelles ?**

A la suite de la réunion du groupe d'échanges « ouverture des marchés de l'énergie » du 21 septembre 2017, AMORCE a lancé une consultation auprès de ses adhérents. Elle vise à centraliser les différentes réflexions déjà initiées sur de nombreux marchés. **C'est l'objet de cette courte note de restitution, qui a vocation à synthétiser, informer, et donner quelques pistes aux collectivités sur le sujet du « stockage gaz ».**

1 A quoi correspond le stockage souterrain de gaz naturel ?

Le stockage souterrain de gaz naturel est un élément indispensable à l'approvisionnement de la France en gaz, et pour apporter de la flexibilité dans la gestion des flux gaziers et des infrastructures de transport. Il permet notamment d'équilibrer l'offre et la demande entre l'été (stockage) et l'hiver (déstockage). Les capacités de stockage permettent de couvrir près de 40% des volumes de gaz consommés en France durant l'hiver, et sont indispensables lors des pointes de froid.

A ce jour, **deux acteurs sont en monopole naturel en France : Storengy et TIGF. Leur activité a longtemps été réglementée, mais non régulée.**

Physiquement, le gaz peut être stocké de 4 façons :

- Dans des **aquifères**
- Dans **d'anciens gisements de gaz ou de pétrole épuisés** (gisements déplétés)
- Dans des **cavités salines**
- Dans des **cavités spécifiquement conçues à cet effet** (cavités minées revêtues)

Ces méthodes de stockage comportent des caractéristiques différentes (notamment en matière de débit et de volume), ce qui se traduit par des coûts et des usages distincts pour leurs utilisateurs.

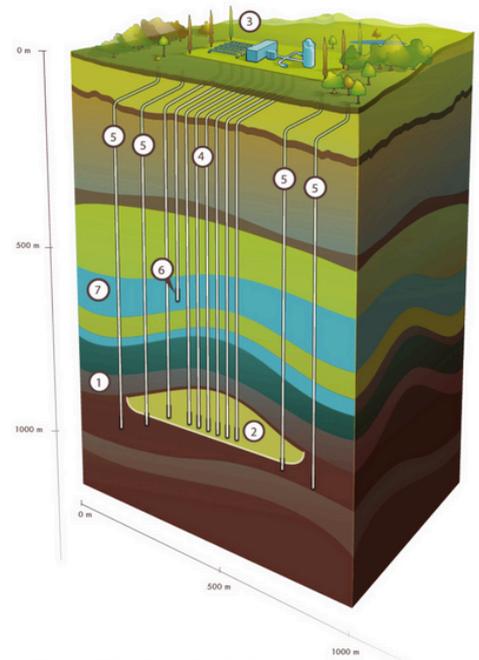


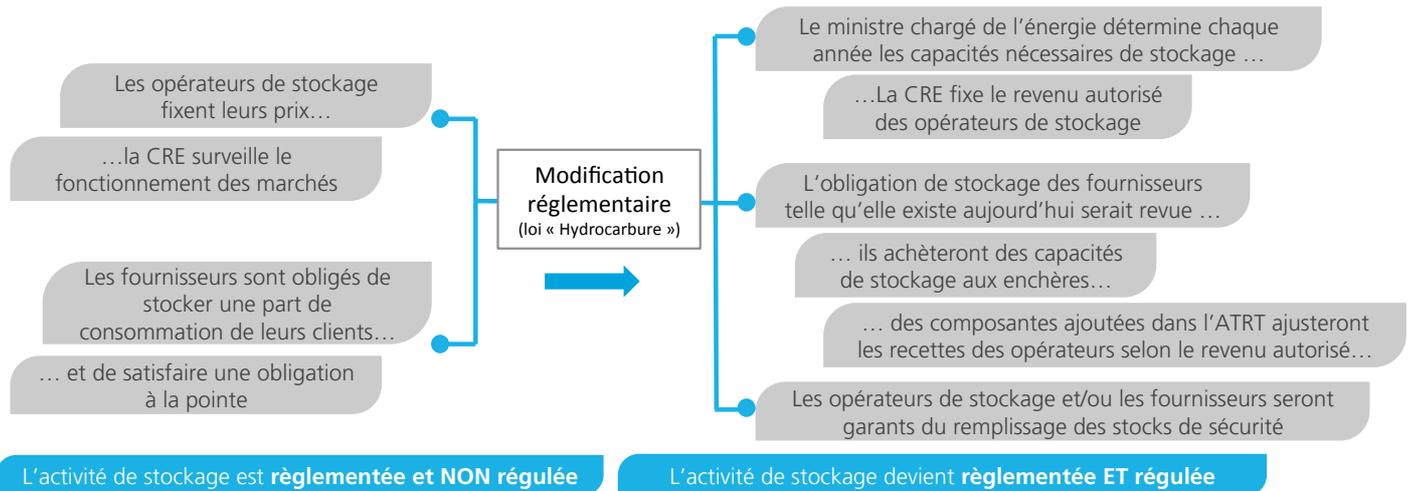
Figure 1 : coupe schématique d'un stockage aquifère, type le plus répandu (source : Storengy)

2 Synthèse de la situation fin-2017



Une baisse inquiétante du remplissage des stockages de gaz a été constatée en 2013, conduisant à une fragilité dans la sécurité d'approvisionnement de la France en gaz. En cause notamment, des obligations de remplissage des stocks qui n'avaient été suffisamment respectées, ainsi qu'un hiver particulièrement rigoureux.

En mars 2014, l'obligation de stockage supportée par les fournisseurs a donc été renforcée¹ pour éviter à une nouvelle situation de ce type. Dans un contexte de marché défavorable (peu de variation été/hiver des prix du gaz), **ce durcissement a entraîné un mécontentement** de la part des fournisseurs.



Situation actuelle

Nouvelles modalités à mettre en oeuvre

La loi de transition énergétique (août 2015) a habilité le gouvernement à **légiférer par ordonnance pour réformer l'accès au stockage souterrain de gaz naturel** dans un délai de 1 an. Cette réforme vise notamment à alléger l'obligation pesant actuellement sur les fournisseurs tout en maintenant un niveau de sécurité suffisant, et en apportant de la transparence sur les coûts du stockage. Suite à la proposition d'une ordonnance par le ministère de l'énergie, un premier travail de concertation mené en 2016 entre la CRE et les acteurs du marché n'a pas abouti dans les temps, suspendant la réforme prévue.

En août 2017, un projet d'ordonnance révisé voit le jour et relance le débat autour du stockage. Adopté le 19 décembre 2017, un projet de loi² définit les nouvelles modalités du stockage. Selon le calendrier prévisionnel, **la mise en œuvre des dispositions est envisagée dès l'hiver 2018/2019**. Cette condition impliquerait d'achever la réforme en amont du printemps 2018³. L'infographie ci-dessus synthétise le nouveau fonctionnement envisagé.



Quelles conséquences pour les acheteurs publics ?

Pour les marchés publics de fourniture en cours, il existe un risque de se voir répercuter doublement le stockage lorsqu'aucune clause n'a été prévue dans les marchés, en cas d'évolution réglementaire (notamment lorsque le coût du stockage est noyé dans le prix de la molécule -non révisable sur la durée du marché-, et que toute évolution des tarifs d'acheminement -ATRT ici- est répercutée automatiquement). **D'après les informations collectées par AMORCE, de nombreux contrats de collectivités en cours seraient dans cette situation.**

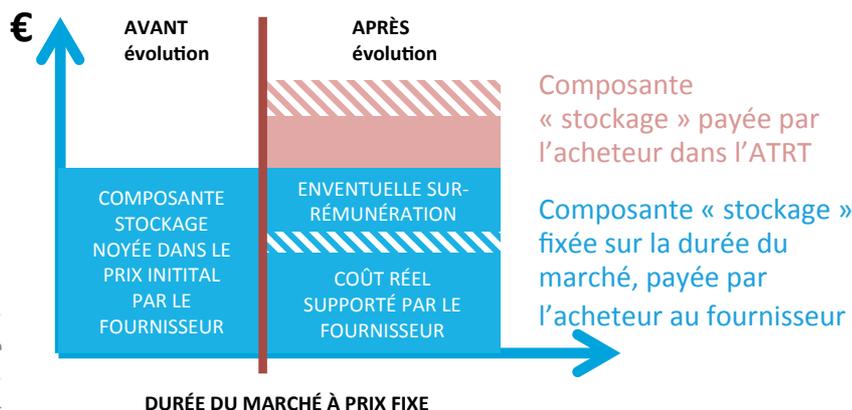
¹ Décret n°2014-328 du 12 mars 2014

² Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – Article 12

³ Afin que les acteurs concernés puissent entamer le remplissage des stocks dans les temps. Cela impliquerait de réaliser les enchères dès le début de l'année 2018, et que les fournisseurs puissent faire évoluer rapidement leurs systèmes d'informations en conséquence.

Pour les marchés futurs, Si la question du « stockage gaz » a été unanimement identifiée par les collectivités sondées par AMORCE, il subsiste néanmoins une réelle interrogation quand à la rédaction optimale pour se prémunir des évolutions réglementaires.

Figure 2 : Schématisation simplifiée d'un marché à prix fixe avec évolution réglementaire en cours de marché (selon modalités envisagées)



3 Quelles prises en compte du « stockage gaz » dans les marchés de fourniture des collectivités ?

Il existe diverses façons de prendre en considération (ou non) le coût du stockage dans les marchés publics de fourniture, si bien que plusieurs questions se posent de manière récurrente : **faut-il intégrer la part relative au stockage dans la part fixe du prix (TVA réduite) ou dans la part variable (TVA taux plein) ? Faut-il identifier la part relative au stockage séparément des autres composantes ? Faut-il imposer l'un de ces choix aux fournisseurs ? Comment se prémunir d'une éventuelle évolution réglementaire en cours de marché ? Etc.**

La matrice ci-dessous synthétise quelques options envisageables pour tenir compte du stockage de gaz dans les marchés de fourniture :

Le coût du stockage peut être...	...Fixe sur la durée du marché	...Révisable selon les tarifs des opérateurs	...Révisable selon les évolutions réglementaires
...noyé dans la part fixe (abonnement)			
...identifié dans la part fixe (abonnement)			
...noyé dans la part variable			
...identifié dans la part variable			
Clause de réexamen <u>ou</u> non, en cas d'évolution réglementaire			
Choix de répercussion laissé au fournisseur à la réponse du marché <u>OU</u> répercussion imposée dans le cahier des charges			

Les choix du pouvoir adjudicateur sont pris au regard de la mise en concurrence souhaitée, de la complexité engendrée, de la sécurisation du marché vis-à-vis des évolutions éventuelles de réglementation, de la capacité des fournisseurs à répondre aux demandes, etc.

Suite au travail de compilation réalisé par AMORCE, quelques exemples de prise en compte de la composante « stockage gaz » dans les marchés des collectivités (en cours ou en projet) ont été répertoriés dans les réponses aux questions ci-dessous.



Composante « Stockage » : part fixe ou part variable ?

Les deux cas ont été observés dans la consultation réalisée.

Remarque : Lorsque le stockage est facturé dans la part fixe (abonnement), il est soumis à la TVA à taux réduit (5,5%). Dans le fonctionnement actuel, l'obligation de stockage générée par un site dépend de sa CAR⁴ et de

⁴ Consommation Annuelle de Référence

son profil⁵, ce qui peut éventuellement poser des questions lorsque la CAR d'un site évolue en cours de marché⁶. Par ailleurs, en intégrant le coût du stockage dans la part fixe (abonnement) pour chaque PCE⁷, il faut aussi tenir compte du fait que le contrôle ultérieur de la facturation sera plus complexe.



Composante « Stockage » : identifiée ou noyée ?

Lorsque le stockage est facturé dans la part fixe (abonnement), il semble le plus souvent identifié, afin de permettre de rediscuter ultérieurement de son prix. En revanche, lorsqu'il est inclus dans la part variable, les deux situations sont observées. Un coût du stockage noyé a pu avoir pour origine une volonté de simplification de l'analyse des offres, notamment car certains fournisseurs ne pouvaient pas toujours identifier ce coût lors de la remise des offres.

Remarque 1 : le fait d'identifier de manière séparée la composante stockage peut offrir la possibilité de rediscuter de sa valeur ultérieurement. Lorsque ce coût est noyé dans le prix de la molécule de gaz, il devient alors délicat de modifier son niveau de tarification.

Remarque 2 : lorsqu'elle est identifiée, la composante stockage est par exemple exprimée : en €/PCE.an ; moyennée entre les PCE d'une même option tarifaire (en €/MWh.option tarifaire⁸) ; moyennée entre les PCE ayant le même profil (en €/MWh.profil) ; etc. D'une manière générale, **il est souhaitable de trouver le bon équilibre entre la précision de prise en compte du stockage par PCE, et la simplicité d'attribution et de suivi du marché souhaitée.**



Composante stockage fixe ou indexée sur la durée du marché ?

Dans les différentes rédactions analysées et précisant cette information, la composante stockage est fixe sur la durée du marché. Certains marchés prévoient toutefois une possibilité de révision en cas d'évolution réglementaire, voir point suivant.



Quelle prise en compte des éventuelles évolutions réglementaires ?

Dans la quasi-intégralité des contrats, les évolutions des tarifs d'acheminement (ATRT et ATRD) sont répercutées à l'euro l'euro. Cela signifie que dans le cas d'un prix du stockage fixe et non révisable (ou si aucune mention du stockage n'est faite dans le marché), l'acheteur sera potentiellement facturé deux fois si la réglementation évolue comme prévu (voir p.2). A ce stade, la CRE envisage de définir un nouveau terme tarifaire dans le tarif ATRT6 pour recouvrir la nouvelle compensation des coûts du stockage, ce qui impliquera probablement une modification par avenant des contrats en cours.

La clause suivante apparaît à plusieurs reprises dans les contrats observés : « Une évolution des coûts du stockage peut être répercutée à la seule condition qu'elle fasse l'objet d'une régulation tarifaire se traduisant par une modification des composantes des tarifs d'accès aux réseaux de distribution ou de transport supportés par le consommateur final. Aucune autre évolution des charges de stockage pesant sur le fournisseur ne peut faire l'objet d'une répercussion en cours d'exécution des marchés subséquents ».

Pour se prémunir contre les doubles facturations, voici quelques propositions observées ou envisagées par les acheteurs :

- Il a été indiqué que « les titulaires doivent par ailleurs anticiper l'évolution de la réglementation pour éviter un impact trop lourd de ces coûts » ;
- ET/OU Une **clause de réexamen** a été prévue pour rediscuter des conditions du stockage en cas d'évolution réglementaire ;

⁵ Profils : P011 à P019. Le profil consommateur caractérise la répartition de la consommation d'un site entre l'hiver et l'été

⁶ Cela peut ainsi engendrer une plus grande couverture de la part des fournisseurs dans leurs offres

⁷ Point de Comptage et d'Estimation (PCE)

⁸ Option tarifaires : T1 à T4 (voire TP). L'option tarifaire dépend de la consommation annuelle de référence d'un site.

- *ET/OU (Le stockage est initialement inclus dans la part variable du prix)* Une **formule de répercussion** a été prévue en cas d'évolution réglementaire. Par exemple, dans le cas d'un transfert de tout ou partie du coût du stockage vers l'abonnement (en cas d'évolution réglementaire), les coûts jusqu'alors supportés dans la part variable seront alors déduits d'autant. En d'autres termes, l'idée consiste à annuler les coûts du stockage lorsqu'ils sont transférés vers une autre part de la facture. Une clause de réexamen reste à prévoir pour définir les modalités d'application de l'éventuel montant à déduire ;
- *ET/OU* Les fournisseurs remettent **deux prix relatifs au stockage** à la remise des offres : un prix correspondant à l'état actuel de la réglementation, et un prix post-réglementation. Avec ce type de proposition, il est nécessaire d'anticiper la durée de chaque durée de prix, ce qui implique de définir une date fictive d'évolution réglementaire (pondération de la note proportionnellement à la durée de chaque prix).



Et les fournisseurs de gaz ?

D'une manière générale, peu d'acheteurs interrogés avaient déjà échangé avec leurs fournisseurs à l'heure d'écriture de cette note, ces échanges étant toutefois planifiés pour beaucoup. Pour les marchés en cours (souvent conclus en 2016 ou antérieurement), tous les fournisseurs de gaz n'avaient pas la même approche : certains étant insistants pour dissocier les coûts de stockage, d'autres rencontrant des difficultés pour extraire ce coût de stockage de la molécule. Aussi, certains fournisseurs ne souhaitaient pas dévoiler leur stratégie de construction des coûts.

Les retours plus récents semblent moins partagés, et les fournisseurs (également soumis à l'incertitude réglementaire) acceptent plus volontiers la transparence vis à vis de la composante « stockage », notamment pour pouvoir rediscuter des modalités post-réglementation et prendre en considération les résultats des futures enchères normalement prévue.

Quelques recommandations sur le « stockage gaz »...

...pour les marchés en cours

AMORCE recommande aux acheteurs de se tourner rapidement vers leurs fournisseurs, afin d'évaluer l'impact potentiel sur leurs marchés d'une évolution réglementaire, ainsi que les marges de manœuvres envisageables. Concrètement, par voie d'avenant au marché, il peut s'agir d'éviter à la collectivité de payer deux fois l'accès au stockage.

...pour les prochains marchés

AMORCE recommande aux acheteurs d'énergie d'effectuer un sourcing auprès de plusieurs fournisseurs, préalablement à la rédaction de leurs pièces de marché.

AMORCE propose d'intégrer une clause de réexamen en cas d'évolution réglementaire en cours de marché.

AMORCE recommande à cette fin d'identifier la composante « stockage », afin d'être en mesure de rediscuter de sa valeur en cas d'évolution.

En prévision des discussions sur les futurs coûts du stockage dans les marchés, AMORCE souhaite qu'une calculatrice, estimant les coûts de stockage induits par site, soit mise à disposition des acheteurs. Il pourrait s'agir d'un outil simplifié (par exemple inspiré de l'outil OPALE), mais orienté vers les acheteurs de gaz.

— Pour aller plus loin

- Les nouvelles modalités du stockage gaz sont définies dans l'article 12 de la **loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement**.
- Les **ressources documentaires proposées sur le site de la Commission de Régulation de l'Énergie** : <http://www.cre.fr/reseaux/infrastructures-gazieres/stockage>
- **Les documents de la consultation publique** de la Commission de Régulation de l'Énergie proposée le 21 décembre 2017 : <http://www.cre.fr/documents/consultations-publiques/mise-en-aeuvre-de-l-acces-regule-des-tiers-aux-stockages-souterrains-de-gaz-naturel-en-france>

Consultez nos anciennes publications et participez à nos réunions

→ Groupe d'échanges « **ouverture des marchés de l'énergie** »

→ **ENE11**- Observatoire des prix de marchés de la fourniture d'électricité et de gaz naturel pour les collectivités locales

→ **ENE16**- Mécanisme de capacité : quelles répercussions économiques pour les collectivités locales ?

Réalisation

AMORCE, Pôle Énergie et Réseau de Chaleur, Maxime ANCHISI

Relecture

Thomas DUFFES, AMORCE ; Fabien FOURNIER, Angers Loire Métropole ; Aude LENOIR, ADUHME ; Sébastien MILONGO, GEG ; Chrystine PRESSE, SDE22 ; Jean-Serge SALVA et Guillaume CHAMPVILLARD, SIGEIF ; Philippe TESSIER, UGAP