



23 février 2008

**Contribution Uprigaz
au Groupe de travail mis en place par la CRE
en novembre 2007 sur la régulation
des terminaux méthaniers en France**

1. Un marché du GNL en voie de mondialisation

Une évolution incontournable du marché du GNL vers la mondialisation :

- 1960 – 1990 : des flux dédiés dans le cadre de contrats à long terme sans possibilité d'arbitrages entre terminaux d'un même marché régional (clauses de destination) ;
- 1990 – 2000 : ouverture des marchés européen et nord-américain ; interdiction des clauses de destination ; premiers arbitrages au sein du marché américain et entre les principaux marchés régionaux, toutefois limités par l'insuffisance des capacités de stockage et de regazéification des terminaux méthaniers ;
- 2000 – 2010 : fort accroissement des capacités de stockage et de regazéification, notamment aux Etats-Unis, en Grande Bretagne et en Asie, permettant l'émergence de flux d'arbitrage entre les marchés régionaux et, au sein d'un même marché régional, entre les terminaux ;
- 2010 + : généralisation de l'existence de capacités de réception de GNL supérieures au potentiel de fourniture de GNL, permettant aux fournisseurs d'optimiser leurs revenus en pratiquant des arbitrages sur un marché de plus en plus mondialisé.

2. Un invariant sur le marché du gaz et du GNL : le principe du « netback »

- le gaz naturel est substituable dans tous ses usages (centrales au charbon, fuel lourd pour l'industrie, fuel domestique et électricité dans le secteur résidentiel...) ;
- le GNL est en concurrence avec le gaz acheminé par canalisation, tant pour les fournitures à long terme que sur les places de marché ;

- les fournisseurs de GNL sont donc tenus, au même titre que les fournisseurs de gaz par canalisation, de commercialiser leurs ressources à des prix rendus aux acheteurs finals en ligne avec les prix des énergies concurrentes (principe du netback) ;
- le coût de la réception et de la regazéification du GNL dans les terminaux ne représente qu'environ 5 à 7 % du prix de marché du gaz ; il est marginal au regard des écarts de valorisation qu'un fournisseur de GNL peut espérer en pratiquant des arbitrages interrégionaux (par exemple, ventes en Asie et en Europe en hiver, vente aux Etats-Unis en été) ;
- les producteurs de GNL cherchent à sécuriser l'accès aux marchés avals en disposant de capacités de réception de GNL à long terme dans plusieurs terminaux méthaniers, si possible en pleine propriété, afin d'être en mesure d'optimiser leurs revenus sur le marché mondial, sans se heurter à des contraintes réglementaires d'ouverture aux tiers lors des périodes où les arbitrages commandent un accès prioritaire à leurs propres installations de stockage et de regazéification.

3. L'intérêt des pays consommateurs est de rattacher les terminaux méthaniers à l'amont de la chaîne de fourniture

- le principe du « netback » conduit les fournisseurs de GNL à fixer les prix départ (FOB) des livraisons en fonction des coûts de transport et de regazéification en aval, de manière à assurer la compétitivité de leurs fournitures sur le marché final. Ainsi, leur donner la possibilité d'investir dans les terminaux revient à leur faire supporter les coûts de flexibilité de l'aval de la chaîne, en diminution de leur rente de producteur ;
- les pays consommateurs peuvent avoir un double intérêt à faciliter les investissements des fournisseurs dans les terminaux méthaniers :
 - disposer d'une surcapacité de réception/stockage/regazéification contribuant tant à la sécurité des approvisionnements qu'à la compétitivité des fournitures ;
 - faire supporter par les producteurs les coûts de la flexibilité supplémentaire apportée par les terminaux méthaniers, sans aucun accroissement du prix final du gaz aux consommateurs ;
- les Etats-Unis ont parfaitement compris cette nouvelle réalité et l'ont traduite dans une nouvelle législation fédérale (*The Hackberry Decision*, de décembre 2002) :
 - In December 2002, the FERC terminated open access requirements for new onshore LNG terminals in the United States, placing them on an equal footing with offshore terminals regulated under provisions of the Maritime Security Act of 2002. The FERC ruling is referred to as the Hackberry Decision. It authorized Hackberry LNG (now Cameron LNG) to provide services to its affiliates under rates and terms mutually agreed upon (i.e., market-based), rather than under regulated cost-of-service rates, and exempted the company from having to provide open access service. In essence, from a regulatory perspective, **LNG import facilities will be treated as supply sources rather than as part of the transportation chain.** (Source: FERC)

- la Grande-Bretagne a également pris en compte cette réalité en faisant en sorte, avec l'accord de la Commission européenne, que tous les nouveaux investissements d'infrastructures décidés depuis 2000 et contribuant à la sécurité et à la diversification des approvisionnements soient exemptés de l'obligation de donner accès aux tiers, en application de l'article 22 de la directive EC 2003/55. Cela concerne, en particulier, trois nouveaux terminaux méthaniers, des canalisations d'interconnexion et des stockages souterrains.

4. Les propositions de l'Uprigaz sur la régulation des terminaux en France

- Les commentaires de l'Uprigaz sur la question de la régulation des terminaux méthaniers français ont été déjà présentés dans sa réponse du 3 septembre 2007 à la consultation publique de la CRE (11 juillet 2007). Nous reformulons ci-dessous les principaux éléments de cette réponse :
 - dans un contexte de surabondance de l'offre gazière, les terminaux avaient été considérés comme une extension des monopoles naturels de transport. C'est économiquement et techniquement erroné, surtout avec la multiplication des terminaux mis en service ou en projet. En effet, s'il n'existe actuellement en France que deux terminaux - Montoir et Fos Tonkin – opérés par GDF, les projets sont nombreux : Fos Cavaou (mise en service en 2008), Dunkerque et Antifer (mise en service en 2011 / 2012), Le Verdon (mise en service en 2012 / 2013), sans parler d'un projet éventuel de Shell à Fos ;
 - contrairement à la situation des réseaux de transport, ces différents terminaux vont donc être placés en concurrence les uns avec les autres, en particulier pour les contrats d'approvisionnement à court et moyen terme ;
 - à cette concurrence entre terminaux français, vient s'ajouter une concurrence intra européenne, dès lors que se renforcent les interconnexions entre les réseaux de transport. Ainsi, les futurs terminaux de Dunkerque et d'Antifer, seront-ils en concurrence avec les terminaux britanniques (Isle of Grain, South Hook, Teeside, ...) et les terminaux belges et néerlandais de la mer du Nord, eux-mêmes en plein développement ;
 - cette nouvelle donne rend indispensable une réflexion originale sur le cadre réglementaire de tous les terminaux méthaniers, c'est-à-dire non seulement ceux qui sont aujourd'hui soumis à un accès des tiers régulés (Fos Toulouse, Montoir et le futur Fos Cavaou), mais aussi de ceux qui seront construits sous le régime de l'exemption à l'accès des tiers prévu par l'article 22 de la directive 2003/55/CE ;
 - pour l'Uprigaz, la concurrence entre les terminaux constitue l'élément déterminant devant conduire à une baisse des prix au bénéfice des fournisseurs et des consommateurs. C'est le marché qui déterminera les règles tarifaires et les conditions d'utilisation des terminaux sachant que les gestionnaires de ces terminaux s'efforceront d'optimiser leur remplissage.

- Dans sa réponse du 3 septembre 2007, l'Uprigaz considérait que, pour atteindre ces objectifs, il convenait de mettre en œuvre les mesures suivantes :
 1. **Généraliser le régime de l'exemption de l'obligation d'accès des tiers** (Art.22 de la directive de 2003) pour toutes les nouvelles infrastructures gazières hors réseaux de transport des GRT, en particulier les terminaux méthaniers, les canalisations de transit et les stockages souterrains, en exigeant corrélativement des propriétaires de ces infrastructures qu'ils mettent à la disposition des marchés secondaires les capacités potentiellement inutilisées ;
 2. **Renforcer les pouvoirs des régulateurs nationaux sur les décisions d'investissement des GRT** afin de s'assurer que les terminaux méthaniers puissent contribuer, aussi efficacement que possible, à la fluidité des marchés, ce qui implique que les espaces régionaux desservis par les réseaux de transport soient convenablement interconnectés entre eux ;
 3. **Instituer un régulateur européen doté de pouvoirs réels, notamment en ce qui concerne la programmation et le développement de nouvelles canalisations d'interconnexion** entre les réseaux des GRT. Ce régulateur devrait, en particulier, avoir la faculté de procéder à des appels d'offres pour de nouvelles infrastructures (terminaux méthaniers, canalisations d'interconnexion, stockages souterrains) au cas où les initiatives des GRT ou des fournisseurs apparaîtraient comme insuffisantes. Il devrait également s'attacher à harmoniser davantage les modes de fonctionnement des réseaux, tant du point de vue technique (qualité du gaz) que commercial (mise en œuvre d'un guichet unique pour les opérations d'acheminement transfrontalier du gaz, de fournisseur à client final et entre les places de marché).

L'Uprigaz estime que ces orientations sont de nature à répondre, dans l'intérêt des consommateurs, à la nouvelle donne que constituent la mondialisation et la libéralisation du marché du gaz naturel.