



12 septembre 2008

Réponse de l'Uprigaz à la consultation publique de la CRE du 22 juillet 2008 sur les principes de régulation des terminaux méthaniers

A titre liminaire, l'UPRIGAZ souhaite rappeler les principales évolutions du marché mondial du GNL et souligner qu'il en résulte, dans l'intérêt même des consommateurs de gaz naturel, la nécessité d'une mise en cohérence des principes de régulation des terminaux méthaniers avec ces grandes orientations structurelles de ce marché.

L'UPRIGAZ avait déjà eu l'occasion d'exprimer son analyse de ces questions à l'occasion de l'appel à contribution du Groupe de travail mis en place en novembre 2007 par la CRE et présidée par Madame Lewiner. Cette contribution, en date du 23 février 2008, est disponible en ligne sur le site de l'UPRIGAZ (www.uprigaz.com).

1. Le GNL : un marché mondialisé soumis à des arbitrages régionaux permanents

Le marché du GNL a cessé d'être régional pour devenir mondial. Parallèlement, les clauses de destination auxquelles ont jusqu'alors été soumis les contrats de long terme ont disparu et les grands fournisseurs de GNL, notamment les National Oil Companies (NOCs), subordonnent désormais la conclusion de nouveaux contrats de fourniture à long terme à des dispositions commerciales leur garantissant à tout moment le prix du marché régional le plus rémunérateur (clause d'optimisation du prix du GNL). Ainsi les acheteurs doivent-ils pouvoir disposer de la faculté d'orienter les flux de GNL vers le marché qui leur permet à tout moment d'optimiser leurs performances techniques, opérationnelles et économiques.

L'analyse doit tenir compte du fait que l'augmentation du prix du gaz vendu au consommateur final a pour effet de rendre marginal le coût de regazéification (entre 4 et 5 % du prix du gaz rendu au consommateur final), ce dont rend compte la note technique de consultation de la CRE (point 9) qui envisage pour la période 2009-2011 des niveaux tarifaires compris entre 1,1 €/MWh (0.40 \$/MMBTU) et 1,5 €/MWh (0.60 \$/MMBTU) au moment où le prix moyen d'importation du gaz en Europe est d'environ 12 \$/MMBTU (ou 27 €/MWh).

De surcroît, on observe, depuis plusieurs années, entre les grands marchés régionaux (Europe de l'ouest, Amérique du Nord, Asie Pacifique) des écarts de prix de marché de l'ordre de plusieurs \$/MMBTU. Ces écarts justifient pleinement la réalisation d'investissements dans de nouveaux terminaux méthaniers permettant à leurs promoteurs de bénéficier des opportunités

d'arbitrage en temps réel, dès lors que le système régulateur leur assure une disponibilité pleine et entière des capacités du terminal pour effectuer ces opérations au moment où elles se présentent.

Cette impérieuse condition explique sans doute en grande partie l'échec de « l'open season » conduite par GDF en 2007/2008 en vue d'une extension importante de la capacité du terminal de Montoir. Plus que la question des tarifs, c'est certainement le manque de garanties en ce qui concerne l'obtention d'une priorité absolue par rapport aux tiers dans l'utilisation, à tout moment, des capacités souscrites qui explique cet échec.

2. Cette nouvelle donne est-elle compatible avec un système régulateur adapté aux monopoles naturels ?

Contrairement aux réseaux de transport du gaz par canalisation, les terminaux méthaniers ne sont plus en Europe, aujourd'hui, des monopoles naturels. En effet, comme nous l'avons indiqué dans notre contribution précitée du 23 janvier 2008, leur multiplication conduit à l'apparition de surcapacités très importantes par rapport aux contrats d'importation à long terme de GNL effectivement conclus. La problématique de l'accès des tiers devient, dès lors, bien davantage celle d'une mise en concurrence effective des terminaux entre eux, pour offrir aux tiers des capacités disponibles aux conditions les plus compétitives, que celle d'une offre d'accès suivant des tarifs régulés.

Cette nouvelle donne doit trouver une traduction adaptée dans la régulation des terminaux méthaniers, tant au niveau des règles d'accès aux capacités mises sur le marché que des tarifs applicables pour l'utilisation par les tiers de ces capacités.

En ce qui concerne les règles d'accès aux capacités du terminal, et compte tenu des évolutions structurelles rappelées ci-dessus sur le fonctionnement du marché du GNL, les promoteurs des projets de terminaux ne sont pas disposés à investir s'ils n'ont pas la garantie tout au long de la durée de vie de leur installation, d'un accès prioritaire aux capacités de réception, de stockage et de regazéification leur permettant de profiter pleinement et sans condition des opportunités de marchés.

Dans ce contexte, l'exemption au titre de l'article 22 de la directive de 2003 devient une nécessité. Au surplus, il n'est pas possible d'exiger des investisseurs qu'ils réservent une partie des capacités de regazéification pour l'accès aux tiers dans le cadre de contrats de court terme, car c'est précisément cette capacité de pointe à laquelle les investisseurs ont besoin de faire appel pour effectuer leurs opérations d'arbitrage.

En ce qui concerne les tarifs d'accès des tiers, vouloir imposer des tarifs régulés revient à figer les possibilités de concurrence entre les terminaux. Au contraire, il serait plus judicieux de laisser chaque opérateur de terminal libre de fixer ses tarifs, les tiers pouvant ainsi choisir d'acheminer leurs cargaisons de GNL vers le terminal leur offrant, en temps réel, les meilleures conditions.

L'autorité de régulation aurait pour mission de s'assurer que l'opérateur ne pourrait en aucune façon geler des capacités non utilisées. L'opérateur serait tenu d'offrir sur le marché, avec des préavis à définir, les capacités non utilisées au travers, éventuellement, d'un mécanisme d'enchères transparentes et non discriminatoires couplé à un mécanisme de « Use

it or Lose it » sous le contrôle du régulateur. Ce mécanisme permettrait de mettre en œuvre une véritable concurrence entre les terminaux.

Cette concurrence sera favorable aux consommateurs sur trois plans. Tout d'abord, elle renforcera la sécurité d'approvisionnement. En second lieu, elle ouvrira davantage le marché européen aux possibilités d'arbitrage offertes par le développement du GNL au niveau mondial. Enfin, elle pourrait conduire à une baisse des prix de passage dans les terminaux, avec des tarifs spots inférieurs aux tarifs régulés qui sont fondés sur des coûts complets.

On notera que la position de l'Uprigaz est très voisine de celle exprimée, dans ses conclusions, par le Groupe de travail présidé par Madame Lewiner. Il est, à cet égard, assez préoccupant de constater que la CRE rouvre le débat sur un ensemble de dispositions ayant pour objet d'encadrer – voire de limiter - le régime de l'exemption d'accès des tiers, alors le Groupe de travail s'était clairement exprimé en faveur de la généralisation de ce régime pour les nouveaux terminaux (Questions 10 à 21).

3. Réponses de l'Uprigaz au questionnaire de la note technique de consultation

L'Uprigaz s'est efforcée de répondre à l'ensemble des questions posées même si ces questions s'inscrivent dans un schéma réglementaire dont l'Uprigaz ne partage pas la philosophie.

Les tarifs d'utilisation des terminaux méthaniers existants

Q 1 : *Que pensez-vous des propositions faites dans la note technique de consultation quant aux hypothèses de souscriptions de capacités à prendre en compte pour Montoir et Fos Tonkin pour définir les tarifs ?*

A court terme, les propositions figurant dans la note technique n'appellent pas de commentaires dans la mesure où une partie significative des capacités offertes par ces terminaux est déjà réservée. Il est cependant indispensable pour les terminaux régulés que le niveau réel de souscription rentre dans le calcul du CRCP.

Q 2 : *Que pensez-vous des modalités envisagées pour le calcul des intérêts intercalaires ?*

La régulation et le taux de rémunération ont pour objectif de rémunérer le risque associé à tout investissement, et ce, dès la première dépense. L'Uprigaz ne voit donc pas pourquoi tous les fonds investis ne sont pas rémunérés au même taux que ce soit avant ou après la mise en service.

Cette nécessité de cohérence est encore plus importante pour un terminal que pour le transport car tout investissement dans les terminaux est plus cher, plus long et plus risqué.

Q 3 : *Etes-vous d'accord avec la proposition de maintenir les services émission continue » et « bandeau 30 jours « ? Que pensez-vous de l'option proposée aux expéditeurs « bandeau » de différer le début de leur émission « 30 jours » de 1 ou 2 jours à compter de la date de fin de déchargement ? Que pensez-vous de la*

proposition de laisser le choix entre le service « émission continue » et le service « bandeau » aux expéditeurs ayant souscrit entre 10 et 12 déchargements par an ?

L'Uprigaz est favorable à la diversité des offres proposées par les opérateurs de terminaux GNL. Dans cet esprit, elle adhère au maintien des services « émission continue » et « bandeau 30 jours ». Elle souhaite néanmoins appeler l'attention de la CRE sur deux points :

- Les « services bandeaux » et « spot » ne peuvent être offerts que si la majeure partie des émissions sont de type « continu ».
- Les expéditeurs utilisant le « service continu » doivent être privilégiés. Mais ils doivent souscrire des garanties pour permettre un fonctionnement efficace du terminal à l'image du système « service continu long terme » de Fos Cavaou.

Le terminal a pour objectif de vider ses bacs au plus vite de manière à accueillir de nouvelles cargaisons. A ce titre, le service à 30 jours est un service privilégié qui autorise des acteurs de moindre importance ou ponctuels à intervenir sur un marché qui sans cela serait réservé à des acteurs plus importants. Dès lors que le navire a commencé son déchargement, rien ne vient justifier que l'émission soit différée. Au contraire, si des mécanismes de garanties étaient mis en œuvre, l'émission pourrait commencer avant même le déchargement du navire.

Il serait normal que si un navire est accueilli dans le terminal, l'émission débute dès le commencement du déchargement. Si l'expéditeur décide de ne démarrer l'émission que plusieurs jours après comme l'envisage la CRE, il serait logique que cette faculté qui lui est accordée soit rémunérée.

Q 4 : *La pénalité envisagée pour non respect de la programmation vous paraît-elle justifiée ?*

L'Uprigaz approuve le mécanisme de pénalités proposé par la CRE dans la note technique, sous réserve de maintenir le préavis à 5 jours. Il est important de noter que la pénalité devrait bénéficier aux expéditeurs impactés par le non respect de la programmation afin de les dédommager pour le préjudice subi.

Q 5 : *Que pensez-vous du mécanisme de « Use it or Lose it » proposé ?*

Il est important d'observer que les règles de ship or pay et plus généralement de fonctionnement des terminaux qui génèrent des pénalités importantes pour les expéditeurs qui n'utiliseraient pas les slots qu'ils ont réservés rendent largement superflu le mécanisme « a priori » de « Use it or Lose it ».

En revanche, la rétention permanente de capacités peut être analysée a posteriori et l'expéditeur qui s'y livrerait serait pénalisé. Un slot unique inutilisé serait difficilement commercialisable sans impacter les émissions des autres utilisateurs. Afin d'éviter les désagréments et les coûts qui en résultent pour les autres expéditeurs, l'Uprigaz est réservée quant aux mécanismes qui forceraient à la commercialisation des slots inutilisés. C'est à l'opérateur du terminal de juger de l'opportunité de commercialiser les slots disponibles.

La Commission Lewiner a identifié deux mécanismes (« **a priori** » et « **a posteriori** »).

Devant la complexité de ces mécanismes et étant donné qu'aucun mécanisme « **a priori** » n'a donné, à ce jour, entière satisfaction, il est préférable de mettre en place un mécanisme « **a posteriori** » (où le gestionnaire du terminal jouerait un rôle central, en jugeant s'il est techniquement et opérationnellement raisonnable de proposer une capacité non utilisée, en contrôlant l'utilisation des capacités souscrites et, à défaut, en prenant les mesures appropriées), avant de proposer un mécanisme « **a priori** ».

Q 6 : *Que pensez-vous de l'évolution des termes tarifaires telle qu'envisagée ?*

Le tarif est compliqué. Toute simplification est accueillie favorablement.

Dans un contexte où il est nécessaire de favoriser les investissements dans des infrastructures de sécurisation d'approvisionnement et d'assurer une certaine visibilité aux investisseurs potentiels (qui sont rares, du fait du montant, de la durée et du risque de l'investissement), force est de constater que les évolutions tarifaires mises en place ces dernières années et/ou proposées dans cette consultation sont systématiquement à la baisse.

Cela va à l'encontre de la « création d'un climat favorable au développement de nouveaux terminaux méthaniers » et de la « stabilité et la visibilité du cadre de régulation » prônés par la Commission Lewiner.

La visibilité tarifaire à long terme pour les extensions et les nouveaux terminaux

Q 7 : *Pensez-vous que les règles de calcul des charges de capital et les modalités de révision périodique tous les 4 ans du tarif devraient être fixées pour une longue période ?*

L'Uprigaz estime que les extensions de capacité des terminaux existants ainsi que les nouveaux terminaux devraient bénéficier du régime d'exemption à l'accès des tiers, assorti d'un dispositif « Use it or lose it » (UIOLI) et de l'obligation pour les opérateurs de mettre sur le marché secondaire les capacités non utilisées suivant une procédure transparente et non discriminatoire et à des conditions compétitives. C'est donc le marché qui déterminera le coût d'accès des tiers, dans des conditions probablement plus favorables pour les utilisateurs que les tarifs régulés.

Pour les capacités régulées des terminaux existants, le calcul des charges de capital ne peut se baser que sur les coûts réels, qui ne sont connus que lorsque le chantier est terminé et les comptes soldés. Le mécanisme du CRCP permet de prendre en compte l'intégralité des ces coûts.

Les investisseurs basent leur décision en fonction des règles en vigueur au cours de leur étude. Il est donc nécessaire que ces règles soient assurées et stables sur le long terme (de l'ordre de la durée des contrats mis en œuvre et/ou de la durée d'amortissement) et a fortiori qu'elles ne puissent pas faire l'objet de modifications « rétroactives ».

Q 8 : *Dans le cadre de la visibilité tarifaire long terme, pensez-vous légitime de couvrir le risque de dérive des coûts des investissements prévus par l'opérateur et de traiter au cas par cas les surcoûts supérieurs de 30 % au montant estimé ?*

Les tarifs doivent refléter les coûts réels de l'investissement, d'autant plus que les investisseurs, qui sont, par définition, les principaux utilisateurs des capacités, sont les premiers pénalisés par tout dérapage du budget et trouvent, de ce fait, la motivation pour limiter, dans la mesure du possible, les surcoûts.

De plus, le contexte mondial d'explosion des coûts de construction et la (longue) période d'investissement caractéristique de ce type de projet (sujet à de nombreux événements imprévisibles sur la durée) n'en facilitent pas l'estimation.

Q 9 : *Pensez-vous que les principes de cette visibilité tarifaire définie pour les nouveaux investissements doivent être étendus aux terminaux existants ?*

Oui, comme la Commission Lewiner le recommande, il est important « d'assurer la cohérence entre des règles applicables aux terminaux régulés et aux terminaux exemptés », sans toutefois porter atteinte au principe de non rétroactivité.

L'exemption d'accès des tiers

Q 10 à Q 12 :

Que pensez-vous de l'exemption des l'accès des tiers pour les nouveaux projets de terminaux ?

Pensez-vous qu'une exemption totale (exemption de l'accès des tiers et exemption tarifaire se justifie ?

Etes-vous favorables aux exemptions partielles pour les terminaux méthaniers ? Etes-vous favorables à l'exemption pour les extensions des terminaux régulés ? Pensez-vous possible la coexistence d'un régime régulé et d'un régime exempté sur un même terminal ?

L'Uprigaz est favorable à une exemption totale (exemption de l'accès des tiers et exemption tarifaire) pour tous les nouveaux terminaux ainsi que pour les extensions de capacité des terminaux existants (tous régulés), dès lors que cette extension satisfait aux critères de l'art. 22 de la directive de 2003.

L'Uprigaz s'interroge sur les conditions qui permettent la coexistence d'un régime régulé et d'un régime exempté sur un même terminal.

La coexistence de terminaux régulés et de terminaux exemptés implique que la CRE veille à ce que les premiers ne soient pas en situation de concurrence défavorable, du fait de l'existence de règles de régulation imposées tant au gestionnaire de terminal qu'à l'ensemble des parties prenantes.

Q 13 : *Etes-vous favorable à la publication du tarif négocié entre l'opérateur et les utilisateurs dans le cadre d'un terminal exempté ?*

L'Uprigaz considère que cette question est sans objet lorsque les utilisateurs sont également les actionnaires de la société porteuse des actifs du terminal.

La question se pose pour les capacités excédentaires : comme le recommande la Commission Lewiner, il est important de publier les tarifs relatifs aux capacités offertes aux tiers dans les terminaux méthaniers exemptés.

Q 14 : *Pensez-vous qu'une procédure d'open season doive être obligatoire pour allouer les capacités dans le cadre d'un terminal exempté à l'accès des tiers ?*

L'Uprigaz n'est pas favorable à l'exigence d'une procédure d'open season pour un terminal demandant l'exemption. Les promoteurs du projet doivent assumer le risque volume lié à la future activité du terminal et, en contrepartie, ils ne doivent pas être retardés dans leur démarche industrielle ou obligés de céder de la capacité à long terme à des tiers n'offrant pas les mêmes garanties financières que celles données par chacun des actionnaires « shippers ».

Q 15 : *Pensez-vous qu'il soit utile pour le marché du GNL en France et en Europe de réserver une part des capacités de regazéification pour les contrats de court terme (période d'environ 3 ans) ? Si oui, quelle serait la proportion adaptée ?*

L'Uprigaz estime opportun de prévoir des surcapacités de regazéification au même titre qu'il est nécessaire d'inciter au travers du système réglementaire à des surcapacités dans les réseaux de transport. Dès lors qu'il existe des surcapacités significatives dans les terminaux GNL existants, il devient inutile d'imposer aux nouveaux investisseurs une surcapacité additionnelle pour les contrats de court terme. La notion de court terme doit s'entendre pour une durée inférieure ou égale à un an.

Q 16 : *Quel est, selon vous, le critère pertinent pour évaluer le niveau de risque lié à l'investissement qui pourrait justifier une exemption ?*

L'Uprigaz pense que les cinq critères qualitatifs posés à l'art. 22 de la directive de 2003 sont pleinement suffisants.

Q 17 : *Quel est, selon vous, le marché pertinent à considérer pour évaluer les effets de la concurrence des projets annoncés en France ?*

L'Uprigaz estime qu'à terme le marché pertinent à considérer ne saurait se limiter au seul marché français, comme la note technique de consultation le suggère au point 6 b. Néanmoins pour l'instant et compte tenu des congestions dans les réseaux, le marché pertinent est aujourd'hui très limité, probablement à la zone d'équilibrage de chaque terminal.

Dans une perspective d'unification du marché européen du gaz, le marché pertinent à considérer serait, en toute logique, l'Europe de l'Ouest.

Q 18 : *Quels sont les critères qui pourraient, selon vous, conduire à la révision de l'octroi d'une exemption ?*

L'Uprigaz pense que seule une modification importante des conditions sur lesquelles les promoteurs se sont engagés et qui ont motivé l'exemption (par exemple, le transfert de propriété du terminal à un acteur de marché dominant) devrait permettre une telle révision.

Q 19 : *Quelles sont les données qui, selon vous, doivent être publiées pour permettre un fonctionnement efficace du mécanisme de « Use it or lose it » et du marché secondaire de capacités ?*

L'Uprigaz est favorable à un dispositif comparable à celui proposé au point 8c de la note technique de consultation.

Voir les réserves de la Question 5 : Devant la complexité de ces mécanismes et étant donné qu'aucun mécanisme « **a priori** » n'a donné, à ce jour, entière satisfaction, il est préférable de mettre en place un mécanisme « **a posteriori** » (où le gestionnaire du terminal jouerait un rôle central, en jugeant s'il est techniquement et opérationnellement raisonnable de proposer une capacité non utilisée, en contrôlant l'utilisation des capacités souscrites et, à défaut, en prenant les mesures appropriées), avant de proposer un mécanisme « **a priori** ».

Q 20 : *Que pensez-vous de la possibilité de laisser l'opérateur du terminal proposer son propre mécanisme de « Use it or lose it » sans qu'il y ait, par conséquent, d'homogénéisation des mécanismes en place sur tous les terminaux français ?*

L'Uprigaz est favorable à une certaine homogénéisation de ces mécanismes, dans un premier stade au niveau des terminaux français puis, ultérieurement, de l'ensemble des terminaux européens.

Voir les réserves de la Question 5.

Q 21 : *Que pensez-vous de la procédure de consultation spécifique à chaque projet envisagée par la CRE ?*

L'Uprigaz considère qu'elle est superflue, dans la mesure où la procédure d'exemption est déjà encadrée par un ensemble de textes réglementaires, notamment le décret du 29 juillet 2005.

Question générale

Q 22 : *Avez-vous d'autres remarques ou commentaires concernant le tarif actuellement en vigueur ou les évolutions envisagées pour les nouveaux tarifs ?*

L'Uprigaz rappelle qu'elle est clairement favorable à un système de terminaux exemptés. Mais, dans la mesure où la CRE s'orienterait vers un schéma régulé, tout au moins pour certains terminaux, il est fondamental d'assurer une certaine visibilité aux investisseurs et d'afficher un signal économique de nature à favoriser le développement de nouvelles capacités. Dans cet esprit, certaines décisions ou propositions de la CRE affectant la rentabilité du transport ou de la distribution ne sauraient être transposées aux terminaux :

- Baisse du taux de base de la rémunération transport de 7.75 % à 7.25 % (proposition du 26 octobre 2005)
- Baisse des Intérêts Intercalaires du taux de rémunération de la BAR de 10.5 % au taux de la dette de 4.6 % (Consultation du 22 juillet 2008, p.6)
- Suppression de la prime de 125 pts de base attribuée à tous les investissements entrés en service à compter du 1^{er} janvier 2004 (Consultation du 22 juillet 2008, p.6)
- Possible réduction de la prime de 300 pts pour amélioration fonctionnement du marché à 200 pts (Consultation du 22 juillet 2008, p.6)
- Limitation des surcoûts supérieurs à 30 % au montant prévisionnel de l'investissement (Consultation du 22 juillet 2008, p.13)

Tout cela irait à l'encontre de la « création d'un climat favorable au développement de nouveaux terminaux méthaniers » et de « la stabilité et la visibilité du cadre de régulation » prônés par la Commission Lewiner.
