



24 juin 2011

Secrétariat Général

Nouveau système d'organisation du marché européen du gaz naturel

1. La Commission européenne a engagé en 2010 des actions visant à la création d'un marché unique paneuropéen du gaz naturel à l'horizon 2014.

A cette fin, les institutions européennes ont, d'une part, entrepris part la mise en œuvre d'une harmonisation des codes de réseau en vue d'améliorer la fluidité des échanges de gaz entre les zones d'équilibrage et ont, d'autre part, engagé des consultations des parties prenantes en vue de définir un modèle « cible » (Gas Target Model ou GTM) du fonctionnement à moyen terme du grand marché européen du gaz naturel.

2. Les premières mesures portent sur un ensemble de dispositions techniques et opérationnelles relatives aux échanges de gaz entre les réseaux, notamment la gestion des congestions (CMP), l'allocation des capacités (CAM) et la continuité des réservations transfrontalières (bundles de capacités et points d'échange virtuels). Elles devraient être suivies par des mesures ayant pour objet l'harmonisation de la qualité du gaz, des règles d'équilibrage et des structures tarifaires du transport du gaz. Ce travail d'harmonisation devrait aboutir à la fixation d'un cadre commun aux codes de réseaux européens qui serait imposé aux gestionnaires de réseaux de transport (GRT).

A ce stade, l'architecture du futur modèle cible (GTM) est encore floue. Après s'être attachée depuis une vingtaine d'années à démanteler les monopoles nationaux opérant dans les secteurs du gaz et de l'électricité, l'Union européenne ambitionne désormais de dépasser les frontières nationales en poussant à la création de vastes zones d'équilibrage transfrontalières, dont les contours pourraient englober totalement ou partiellement plusieurs GRT. En réalité, l'élaboration déjà engagée d'une harmonisation contraignante des codes de réseaux préjuge largement du fonctionnement de ce futur modèle cible, qui reposera entièrement sur un mécanisme de souscription des capacités par voie d'enchères et un fonctionnement des marchés gaziers fondé sur des échanges virtuels de gaz et des transactions de court/moyen terme sur un petit nombre de places de marché.

3. L'Uprigaz ne peut qu'adhérer à l'objectif de créer un marché unique libéralisé dès lors qu'il offre à l'ensemble des parties prenantes, et notamment aux clients finals (consommateurs), des garanties suffisantes de compétitivité et de sécurité d'approvisionnement.

A cet égard, cette nouvelle orientation, qui vise à la suppression des frontières nationales et au recours systématique aux mécanismes de marché tant en matière de réservation de capacités que d'équilibrage, aurait justifié un véritable débat politique entre les différents Etats-membres, débat au cours duquel l'ensemble des parties prenantes auraient été appelées à s'exprimer. Ce débat

aurait dû être précédé d'une étude d'impact du modèle proposé, éventuellement sous différentes variantes, en approfondissant les coûts et les avantages de modèles alternatifs.

Au lieu de cela, l'Union européenne s'est engagée dans un processus où sont traitées, au cas par cas, et sans afficher une vision globale cohérente, un ensemble de questions techniques qui préjugent en fait du choix final du futur modèle gazier européen.

Par ailleurs le processus décisionnel place la Commission au centre du dispositif dont elle fixe très largement les objectifs, le calendrier et les moyens de sa mise en œuvre. Les Etats-membres et le Parlement européen n'interviennent qu'incidemment, au terme d'un processus, dans lequel l'ACER (l'agence de coopération des régulateurs nationaux) et l'ENSTOG (l'agence de coordination des transporteurs de gaz) ne se voient accorder qu'un rôle secondaire.

4. Or, l'Uprigaz estime que ce nouveau modèle emporte des conséquences structurantes pour l'ensemble des acteurs de la chaîne gazière.

- La première de ces conséquences touche aux réservations à long terme de capacités de transport. Ces réservations étaient traditionnellement adossées à des contrats de fourniture à long terme et avaient pour objet de garantir l'acheminement contractuel du gaz vers les marchés à des tarifs reflétant les coûts. Les mécanismes qui se mettent en place vont remettre en cause l'intérêt de réserver des capacités de transport à long terme. En effet dans un modèle gazier dans lequel les décisions d'investissements sont décidées de manière centralisée et sans forcément recourir à des appels d'offres (Open Seasons) portant sur des réservations de capacités à long terme, le système de réservation de capacités aux enchères peut conduire à des prix, temporairement inférieurs aux anciens tarifs, dissuadant les acteurs de souscrire des réservations de capacités à long terme. On pourrait ainsi aboutir à une situation qui pénalise des expéditeurs ayant déjà souscrit dans le cadre d'Open Seasons des réservations de capacités à long terme alors même que lesdites capacités sont désormais potentiellement accessibles à un prix moindre.

Ces mécanismes posent ainsi la question de la justification et des modalités de financement des futures infrastructures de transport indispensables pour parvenir à la fusion des zones souhaitée par la Commission. L'hypothèse d'un financement massif des futures infrastructures par l'Union européenne étant peu crédible, eu égard à sa situation financière, ces ouvrages devraient être financés par les gestionnaires des réseaux de transport (GRT), alors même qu'ils se trouveraient privés de la visibilité sur le moyen et long terme qu'assure le dispositif des Open Seasons.

- Par ailleurs, si l'on rappelle que l'Europe sera de plus en plus dépendante des importations extra communautaires (plus de 70 % en 2020), et interviendra sur un marché du gaz et du GNL largement mondialisé, l'attractivité du marché européen sera jugée par les producteurs à l'aune des conditions offertes par les autres marchés, notamment en Asie où les contrats à long terme restent dominants. A cet égard, la constitution d'un marché orienté par des considérations de court terme, s'il peut être justifié dans le cas des Etats-Unis, largement auto suffisants, est structurellement inadaptée dans le cas de l'Europe : les producteurs pourraient, en effet, se détourner de l'Europe si la volatilité de son marché s'avérait peu compatible avec la visibilité et la sécurité de leurs débouchés.

Enfin, la Commission demande à élargir les zones d'équilibrage et fixe, sans aucun fondement technique, économique ou commercial, un volume minimum d'activité de 20 Gm3/an pour chacune d'entre elles. Or, le projet de la Commission n'envisage pas les difficultés liées à des fusions de zones

relevant d'opérateurs différents. Ces difficultés portent sur la répartition des recettes, sur la gestion de la nouvelle zone, sur la charge d'investissements liés à la fluidité et à l'équilibrage dans la zone. Ces difficultés sont accrues lorsque la nouvelle zone est transfrontalière, relève de deux ou plusieurs autorités de régulation et que la fusion des zones ne fait pas l'objet d'un plein accord des GRT concernés.

5. L'Uprigaz souhaite que les Pouvoirs publics communautaires aient pleinement conscience de la nécessité de prendre en compte ces éléments dans la poursuite de la création du grand marché européen du gaz naturel et recommande qu'une étude d'impact soit effectuée par la Commission avant de s'engager définitivement dans le processus décrit ci-dessus.

Pour l'Uprigaz, l'accord sur l'objectif d'atteindre une meilleure fluidité des échanges et un fonctionnement optimisé des marchés de court/moyen terme devrait, en effet, être subordonné à la mise en œuvre de mécanismes restant compatibles avec la préservation de la sécurité des approvisionnements sur le long terme, l'attractivité du marché européen et le financement des infrastructures. De plus, l'Uprigaz considère comme primordial de s'attacher à ce que les clients finals soient approvisionnés au moindre coût.

Ainsi, le futur code de réseau et le GTM devraient-ils explicitement prendre en compte le maintien d'un approvisionnement restant structuré par des contrats à long terme, en assurant notamment :

- une diversité de produits de capacité permettant d'acheminer le gaz acheté dans le cadre des contrats à long terme, avec la souplesse requise en matière de renomination pour s'adapter aux contraintes des producteurs ;
- une logique de fusion des zones gouvernée au cas par cas, par une analyse préalable du bénéfice et des risques qu'une telle fusion impliquerait, tant au plan des investissements à consentir - qui devraient reposer sur des engagements réels de souscription de capacités de la part des acteurs de marché - qu'au regard des conséquences de la fusion sur la valeur économique, la gestion et la régulation future de l'ensemble des actifs concernés par l'opération de fusion.
