



Paris La Défense, le 31 mai 2007

### **Recommandations de l'Uprigaz<sup>1</sup> sur les priorités d'action de l'Union européenne en matière gazière**

Après la publication par la Commission européenne du « Paquet énergie » et son examen en mars 2007 par les Chefs d'Etat et de Gouvernements, l'Uprigaz rappelle son souhait de voir une accélération du processus d'ouverture du marché du gaz naturel, afin de permettre aux consommateurs de pleinement bénéficier des effets de la concurrence.

1/. L'Uprigaz partage l'analyse constante de la Commission selon laquelle la libéralisation du marché de l'énergie est de nature à garantir aux consommateurs une sécurité d'approvisionnement à moyen et long terme, et à leur assurer une fourniture de gaz aux meilleures conditions de marché tout en contribuant au respect des engagements de Kyoto.

- La sécurité d'approvisionnement ne saurait se décréter. Elle se construit par une diversification des sources de gaz et de GNL et une multiplication du nombre des fournisseurs afin de limiter la dépendance énergétique. Elle implique un développement des infrastructures, qu'il s'agisse des canalisations de transit, de terminaux GNL, des réseaux de transport et des stockages, afin de pouvoir couvrir en totalité les besoins des consommateurs de l'Union européenne même en cas d'arrêt des approvisionnements de l'un des fournisseurs les plus importants. Une rupture temporaire d'approvisionnement peut en effet être la conséquence d'un incident technique sur un grand réseau de transport ou sur une installation de liquéfaction.
- L'Uprigaz partage également l'objectif de l'Union européenne visant à fournir à tous les consommateurs une énergie compétitive, c'est-à-dire reflétant, à tout moment, les meilleures conditions économiques offertes par le marché mondial du

---

<sup>1</sup> Union Professionnelle des Industries Privées du Gaz, syndicat professionnel créé en 1999, membre du Medef qui regroupe les sociétés Altergaz, BP, Centrica plc, Cepsa Gas Comercializadora, Dalkia, Distrigaz, Electrabel France, Eon-Ruhrigas, Fluxys, Gas Natural Commercialisation France, Poweo, Soven, Suez, Statoil, TEGAZ, TIGF et Total Gaz Electricité Holdings France

gaz. Au même titre que pour la sécurité d'approvisionnement, ceci implique de disposer à tout instant non seulement d'une capacité d'importation aux frontières de l'Union suffisamment excédentaire par rapport aux stricts besoins mais également d'une flexibilité suffisante sur les réseaux intra-européens et dans les stockages afin de permettre un acheminement fluide des liquidités gazières disponibles vers l'ensemble des consommateurs. Cela suppose le développement concerté des interconnexions entre les réseaux gaziers. Actuellement, les programmes d'investissement envisagés par les opérateurs sont de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an en Espagne et en France, soit une augmentation très sensible par rapport aux investissements réalisés dans le passé.

Mais fournir aux consommateurs une énergie compétitive ne signifie pas le maintien de tarifs artificiellement bas qui découragent les actions visant à économiser l'énergie, qu'il s'agisse d'encourager les modifications de comportement des consommateurs ou de promouvoir des investissements innovants d'efficacité énergétique. En laissant subsister dans plusieurs Etats-membres des tarifs administrés inférieurs aux prix de marché, les autorités communautaires ne concourent ni à lever les distorsions de concurrence aux dépens des énergies substituables, ni au respect des engagements de Kyoto. Le maintien de ces tarifs ne saurait être justifié par la protection du consommateur dans la mesure où il existe des mécanismes de tarification sociale qui constituent des systèmes d'aides aux personnes en difficulté, mieux ciblés et plus efficaces.

L'Uprigaz attend des initiatives de la part de l'Union européenne visant à la mise en extinction des tarifs réglementés selon un calendrier précis et contraignant. Le maintien de ces tarifs constitue une des causes majeures à l'insuffisance de l'ouverture du marché constatée par la Commission. Ce maintien prive les consommateurs d'une concurrence vertueuse.

La mise en place d'un service universel euro compatible pourrait permettre de protéger les consommateurs les plus fragiles avec des tarifs réglementés adaptés ainsi que le prévoient les directives de 2003, en gaz comme en électricité.

2. Le premier objectif de l'Union devrait être d'encourager le développement des grandes infrastructures d'approvisionnement (terminaux GNL et canalisations de transit intra-européennes) qui facilitent l'entrée sur le marché européen de ressources gazières diversifiées. Deux mesures peuvent y participer :

- La généralisation de la dérogation de l'accès des tiers à ces infrastructures prévue à l'article 22 de la directive 2003/55/CE. Ce mécanisme est d'ailleurs presque systématiquement utilisé au Royaume-Uni pour développer les terminaux méthaniers (Isle of Grain, South Hook, Dragon LNG, Teeside) et les canalisations de transit (Interconnector UK, BBL) en accord avec l'Ofgem et la Commission européenne. Aux Etats-Unis, la FERC a autorisé au cours des dernières années la construction de terminaux méthaniers dérogeant aux règles de l'accès des tiers.
- Dans l'hypothèse où ces investissements entrent dans le champ de la régulation, il est indispensable que les régulateurs fixent des conditions de rémunération attractives et stables qui ne sauraient être remises en cause après la prise de décision d'investissement des ouvrages. Ainsi, par exemple, la rentabilité des

investissements devrait être assurée pour un taux d'utilisation normatif de l'ouvrage (70 à 80 %), ce qui faciliterait le lancement d'investissements plus risqués.

En réalité, les coûts de développement de ces investissements ne sont pas supportés par le consommateur final. En effet, il convient de rappeler que, en l'absence de place de marché de référence pour le gaz naturel, le gaz est commercialisé par les producteurs selon le principe du « net-back pricing », c'est-à-dire en fixant le prix de vente au départ du pays producteur de telle sorte que le prix de vente du gaz vendu au consommateur final soit compétitif avec les énergies de substitution. En d'autres termes, lorsqu'ils s'intègrent à une chaîne d'approvisionnement, ces investissements sont financés par les producteurs soit directement lorsqu'ils investissent eux-mêmes dans les infrastructures aval, soit indirectement par une diminution à due concurrence de leur rente amont.

3. Ces nouvelles infrastructures vont ainsi permettre d'assurer à la fois la sécurité des approvisionnements et la liquidité des marchés. Cependant, elles ne sont pas suffisantes pour permettre à l'ensemble des consommateurs européens de bénéficier de l'ouverture.

En effet, depuis des années, les réseaux gaziers européens ont été conçus et exploités par les opérateurs historiques en fonction des seuls besoins de chaque Etat et dans un schéma de flux d'approvisionnement dédiés sur le long terme. Ce modèle ne répond plus aujourd'hui aux besoins des consommateurs européens qui veulent accéder à tout moment aux liquidités disponibles dans chacune des grandes zones d'équilibrage.

Ainsi, par exemple, le développement des infrastructures d'importation au Royaume-Uni (terminaux GNL et nouvelle conduite en provenance des champs norvégiens) et l'augmentation des capacités d'interconnexion entre la Grande-Bretagne et le Continent (BBL et Interconnector) offrent à l'ensemble des consommateurs du Nord-ouest de l'Europe l'opportunité de bénéficier de nouvelles liquidités dans la mesure où seront mises en place de nouvelles interconnexions sur le Continent.

Ainsi, des renforcements des capacités de transport de gaz H entre la Belgique et la France sont en cours d'examen, mais les investissements correspondants ne pourront être réalisés au mieux qu'en novembre 2011.

Cette situation suscite des réflexions sur plusieurs thèmes :

- Une moindre visibilité des opérateurs de transport sur les flux de gaz à long terme qui ne leur permet pas d'anticiper les besoins de transport des négociants. Les séparations juridique et managériale ont accéléré ce phénomène.
- Les opérateurs de transport doivent désormais assurer la rentabilité intrinsèque (en « stand alone ») de chacun de leurs investissements, et se couvrir contre le risque d'une sous-utilisation de leur réseau en recherchant des souscriptions à long terme. Or, souscrire des réservations de capacité sur 10 ans pour un nouveau fournisseur, à qui on ne peut demander d'avoir une visibilité à long terme tant sur ses approvisionnements que sur son portefeuille de clients, constitue un engagement excessivement risqué. Pour les nouveaux entrants, seul le marché secondaire peut fournir éventuellement les capacités dont ils ont besoin.

- Si l'on veut éviter les inconvénients indiqués précédemment, il convient d'intégrer ces investissements dans la base d'actifs régulée des opérateurs de transport. Mais l'on se heurte à une difficulté : tout régulateur national hésitera à faire supporter par les consommateurs du pays concerné le coût d'un investissement prioritairement affecté à la satisfaction d'un marché adjacent. Une solution pour régler cette difficulté consisterait à confier à une entité européenne le pouvoir de susciter les investissements de transit nécessaires à la fluidité du marché communautaire, d'en apprécier le mode de financement et d'en répartir équitablement les charges.
- Les problèmes de congestion dans le Nord-ouest de l'Europe auraient pu être évités si une telle entité, disposant d'une vue plus complète des infrastructures, avertie en cela par les dérogations à l'article 22 de la directive 2003/55/CE ainsi que des évolutions de consommation, avait dès 2002 pris en compte la problématique à court et long terme des transits en aval de Zeebrugge.
- Il est d'autant plus important d'anticiper que les procédures administratives de construction des ouvrages sont de plus en plus longues et complexes partout en Europe.

4/. Face à cette situation, il convient d'observer que la Commission n'envisage ni la suppression des tarifs administrés, ni une réforme du cadre réglementaire.

Cette réforme devrait s'opérer dans trois directions très pragmatiques :

- une harmonisation effective des conditions de régulation en Europe,
- une stabilité des règles réglementaires ;
- la prise en considération de conditions de rémunération des investissements suffisamment attractives, c'est-à-dire correspondant au risque supporté par l'investisseur et aux exigences des marchés de capitaux.

L'Uprigaz estime qu'elle serait grandement facilitée par la mise en place d'une entité européenne, qui aurait une visibilité globale sur l'ensemble du système gazier et pourrait, en anticipant sur les évolutions prévisibles, susciter les adaptations nécessaires dans les infrastructures et examiner, au cas par cas, la question de leur financement, y compris par l'attribution de fonds communautaires.

Les régulateurs nationaux devront agir en pleine cohérence avec les règles posées par cette entité dans le cadre d'un code européen de la régulation.

Sans attendre la mise en place de cette entité, l'ERGEG en liaison avec les opérateurs et les expéditeurs devrait se voir confier par la Commission le mandat de recenser les points de congestion, y compris à l'intérieur des Etats-membres, de préciser les investissements nécessaires pour les fluidifier et le calendrier pour y parvenir. Les initiatives régionales de l'ERGEG qui ont été mises en place au cours des derniers mois constituent l'amorce de ce processus. Parallèlement, la Commission européenne devrait instituer un cadre de la régulation :

- qui fixerait les règles de transparence imposées aux TSO,

- qui faciliterait l'établissement d'une plate-forme électronique unique, où l'ensemble des expéditeurs disposeraient, sur une base journalière, des capacités disponibles sur l'ensemble du réseau européen ;
- qui préciserait les tarifs et les conditions de transit pour du gaz traversant au minimum une frontière nationale.

La Commission, puis l'entité européenne à mettre en place, devrait définir un programme d'investissements prioritaire assorti d'un calendrier de réalisation.

5/. La priorité exprimée par la Commission visant à imposer une séparation patrimoniale des opérateurs de transport, filiales de groupes intégrés, ne nous semble pas de nature à répondre aux enjeux de la libéralisation du marché et du développement des investissements allant au-delà des réseaux transeuropéens.

Avant tout, il convient de dire que les enjeux d'une séparation totale des gestionnaires de réseaux et des fournisseurs, au regard du bon fonctionnement des marchés et d'une saine concurrence entre les fournisseurs, sont bien différents dans le cas de l'électricité et dans celui du gaz.

En effet, dans le cas de l'électricité, les gestionnaires des réseaux ont pour mission d'équilibrer en permanence, sur une base horaire, l'offre et la demande sur le réseau, ce qui leur donne le privilège d'appeler les différents moyens de production pour résorber les écarts, certes suivant des critères préétablis et assez précis, mais en conservant une très importante marge de manœuvre pour décider de l'ordre d'appel des différentes centrales, c'est-à-dire exercer un choix en ce qui concerne les priorités d'appel des unités de productions nécessaires à la compensation des écarts sur le marché de tel ou tel producteur.

Dans le cas du gaz, au contraire, les gestionnaires de réseaux n'ont aucune influence sur les fournisseurs, qui disposent de l'entière liberté de leur comportement commercial, dès lors qu'à l'intérieur de chaque zone d'équilibrage, ils restent dans l'enveloppe des capacités de transport qu'ils ont souscrites et assurent, au moyen de leurs importations et de leurs moyens propres de stockage, l'équilibre de leurs mouvements de gaz.

Ainsi, dans le cas du gaz, séparer patrimonialement les gestionnaires de réseaux de transport conduirait à réduire encore leur visibilité sur les approvisionnements et l'évolution des marchés.

L'exemple de la Grande-Bretagne vient à l'appui de cette affirmation : des dérogations, comme nous l'avons souligné, ont été prises, en accord avec la Commission de l'UE, pour les nouveaux terminaux méthaniers (4) et toutes les nouvelles capacités de stockage en Grande-Bretagne (environ 5), ainsi que pour les canalisations de transit BBL et Interconnector UK.

Tous ces investissements, à l'exception du terminal d'Isle of Grain (propriété de National Grid), sont décidés par des opérateurs titulaires d'autorisations de fourniture en Grande-Bretagne, c'est-à-dire des opérateurs de négoce.

Cela met en évidence, clairement, que :

- les initiatives de réalisation des nouveaux investissements structurants sont prises par les acteurs de marché qui vont ainsi, d'une manière ou d'une autre, devenir des opérateurs "verticalement intégrés" à des degrés divers ;
- l'opérateur du réseau de transport, séparé patrimoniallement, a vu sa capacité d'initiative fortement baisser au cours des dernières années, au point de se désintéresser des plus grands projets d'infrastructure d'approvisionnement du pays ;
- la crainte d'être soumis un jour à l'obligation de séparation patrimoniale peut décourager les nouveaux investisseurs

Ainsi, il apparaît que la séparation patrimoniale a eu pour effet, non seulement de limiter la capacité d'initiative de National Grid en matière d'investissement, mais de conduire à un système dual, dans lequel l'ancien opérateur intégré est séparé patrimoniallement mais sans apporter de réponse aux enjeux du futur, et de conduire à l'émergence d'un ensemble d'infrastructures d'approvisionnement et de stockage exemptées de l'accès des tiers.

Si l'Union européenne continuait dans la voie de la séparation patrimoniale des opérateurs de transport, la même logique pourrait la conduire demain à imposer la séparation patrimoniale de la distribution, du stockage et des terminaux GNL. Il n'existe en effet aucun justificatif à considérer différemment chacun des maillons de la chaîne logistique.

Ainsi, une décision de franchir le stade de la séparation patrimoniale dans le secteur du transport pourrait-elle avoir pour conséquence une perte d'intérêt, de la part des grands producteurs mondiaux, pour les activités logistiques au sein de l'espace européen accompagnant un repli de leurs investissements stratégiques vers l'amont.

En conclusion, l'Uprigaz estime que les priorités de l'action de la Commission devraient porter sur une remise en cause des tarifs administrés et la refondation du système régulateur européen. A court terme, l'ERGEG pourrait recevoir mandat de recenser les points de congestion, préciser les investissements nécessaires pour les fluidifier et le calendrier pour y parvenir.

S'agissant de l'évolution des structures des opérateurs de transport, elle estime qu'il revient à la Commission et aux régulateurs nationaux de veiller à la stricte application de la 2ème directive en imposant des règles d'accès aux réseaux transparentes et non discriminatoires ainsi que des règles d'indépendance managériale pour les filiales d'entreprises intégrées.

-----  
Union Professionnelle des Industries Privées du Gaz  
Immeuble Citicenter - Bureau 300 - 19, Le Parvis - 92800 PUTEAUX LA DEFENSE Cedex  
Tél : ++ 33 (0) 1 47 44 62 22 / Fax : ++ 33 (0)1 47 44 47 88 / email : [uprigaz@uprigaz.com](mailto:uprigaz@uprigaz.com)  
[www.uprigaz.com](http://www.uprigaz.com) SIREN : 429 801 665