



Paris La Défense, le 5 février 2007

Contribution de l'Uprigaz¹ à une nouvelle orientation de la régulation du gaz en Europe

1. La Commission européenne, à travers un ensemble de prises de position, estime que l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité en Europe est insuffisante et rappelle que le développement des infrastructures dans l'Union européenne, qu'il s'agisse des terminaux méthaniers, des réseaux de transport ou des stockages doit être poursuivi.

Parallèlement, au cours des dernières semaines, des inquiétudes sur la sécurité d'approvisionnement de l'Europe en gaz russe ont ressurgi à l'occasion de la crise biélorusse, un an après la crise ukrainienne.

Concernant le bilan de l'ouverture des marchés et l'insuffisance des investissements dans des infrastructures nouvelles, l'Uprigaz partage le constat établi par la Commission. L'Uprigaz estime cependant qu'il convient, en priorité, d'analyser ce double phénomène, en cherchant à en dégager les causes profondes, avant de s'engager dans de nouvelles réformes législatives au plan communautaire, touchant en particulier à la séparation patrimoniale des opérateurs de réseaux.

2. L'insuffisance de l'ouverture des marchés est avant tout due à une politique de tarifs administrés en décalage avec les prix de marché. C'est d'ailleurs ce décalage qui a été dénoncé par la Commission européenne dans les lettres de mise en demeure adressées à plusieurs Etats-membres, en préalable à une saisine de la Cour de Justice, et qui a été

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

relevé en France par le Conseil Constitutionnel, en novembre 2006, dans sa décision sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie.

Il est en effet logique que les consommateurs devenus éligibles n'aient pas fait jouer leur éligibilité dans un contexte marqué par une hausse des prix de marché, alors même que les tarifs administrés, pour des raisons politiques, n'étaient pas relevés concomitamment.

En outre, il ne peut y avoir baisse des prix pour le consommateur sans une véritable concurrence au niveau de l'offre de gaz. Or, cette concurrence est aujourd'hui bridée en Europe par le pouvoir de marché dont disposent deux producteurs/commercialisateurs non européens qui contribuent à eux seuls pour environ 50 % aux importations de gaz dans l'Union européenne.

Ce pouvoir de marché conduit ces acteurs à pratiquer des politiques commerciales plutôt « conservatrices » privilégiant les contrats de long terme de type Take or Pay, en s'abstenant de susciter à travers des liquidités supplémentaires une concurrence de nouveaux fournisseurs avec leurs acheteurs historiques.

Les politiques de « gas release » mises en œuvre dans plusieurs Etats-membres ont rapidement montré leurs limites, car elles ne contribuent pas véritablement à mettre sur le marché un surcroît d'offre mais constituent une simple redistribution, pour une durée limitée, de quantités de gaz provenant des contrats à long terme, aux mêmes conditions tarifaires que celles consenties par les producteurs dominants aux opérateurs historiques.

3. Le développement des investissements :

Les expériences britannique et américaine ont démontré que le bon fonctionnement d'un marché ouvert nécessite de pouvoir s'affranchir durablement du schéma d'approvisionnement traditionnel, consistant à acheminer à travers des infrastructures dédiées un ensemble de flux de gaz faisant l'objet de contrats de long terme. Dans ce schéma, on observait une parfaite adéquation entre les capacités offertes par les infrastructures et les besoins des consommateurs. En d'autres termes, l'évolution des infrastructures était commandée par la stricte croissance des besoins sans nécessité de surcapacités autres que celles découlant des nécessités opérationnelles.

Trois raisons essentielles conduisent à remettre en cause ce schéma au profit d'un nouveau modèle caractérisé par la mise en place d'un ensemble d'infrastructures essentielles (terminaux GNL, grandes artères de transport et de transit, stockages) dont la capacité globale doit être excédentaire par rapport au niveau retenu antérieurement :

- Avec l'ouverture des marchés, la séparation entre fournisseurs et opérateurs logistiques entraîne pour ces derniers des incertitudes sur le niveau des flux de gaz qu'ils auront à acheminer ainsi que sur les quantités de gaz qui transiteront aux différents points d'entrée de leurs réseaux,
- L'émergence d'une concurrence gaz-gaz nécessite l'introduction de nouveaux fournisseurs, autres que les fournisseurs historiques. Ces nouveaux fournisseurs ne peuvent, en règle générale, pénétrer le marché européen qu'à partir de terminaux GNL. Dans la mesure où ils peuvent arbitrer entre les grands marchés régionaux (Amérique du Nord, Europe, Asie-Pacifique), ces nouveaux fournisseurs sont désireux d'exercer un certain contrôle sur les marchés finals et en particulier d'avoir un accès aux terminaux GNL soit sous forme d'une participation au capital

des sociétés porteuses des actifs (c'est le cas par exemple de Qatar Petroleum, avec une participation de 50 % dans le terminal britannique de South Hook), soit par des réservations de capacités long terme.

- L'émergence de places de marchés régionales doit s'accompagner de la possibilité de faire circuler les liquidités, voire de les stocker temporairement, afin de permettre des arbitrages. Ainsi, par exemple, un consommateur dans le Sud de la France ne pourra-t-il bénéficier d'une opportunité offerte par du gaz à Zeebrugge, à Fos ou à Bilbao que si les infrastructures de transport permettent d'acheminer ce gaz vers le lieu de consommation.

4. La Commission européenne semble partager cette analyse puisqu'elle regrette l'insuffisance des investissements. En revanche, elle ne s'interroge pas sur la pertinence du système réglementaire existant et reste muette sur les contraintes administratives auxquelles doivent faire face les investisseurs :

a) S'agissant de la régulation, on peut s'interroger sur l'opportunité de réguler les nouvelles infrastructures essentielles situées dans l'Union européenne lorsqu'elles ne sont que l'un des maillons d'une chaîne gazière dont les autres éléments échappent à cette régulation, car situés hors d'Europe. Il nous semble, au contraire, que l'Europe aurait tout intérêt à attirer les investissements d'infrastructures financés par les producteurs sur la rente gazière qu'ils détiennent. Dès qu'elles seront en service, ces infrastructures amélioreront, en effet, la sécurité d'approvisionnement de l'Union et faciliteront la concurrence gaz-gaz au bénéfice des consommateurs. C'est le raisonnement qu'ont tenu les Britanniques depuis 5 ans, qui en attendent les premiers effets en 2007. C'est là pour l'Uprigaz le nouvel enjeu essentiel de la régulation après celui qui a prévalu jusqu'à présent et qui consistait à donner l'accès des tiers aux infrastructures. C'est en outre la seule perspective de voir s'établir, avec un surcroît pérenne de ressources, un décrochage des prix du gaz par rapport aux prix du pétrole.

Le premier bilan que l'on peut dresser du fonctionnement des systèmes réglementaires en Europe continentale montre qu'au contraire, les régulateurs de certains pays s'attachent à diminuer la rentabilité des investissements et que, même s'ils acceptent un taux de rémunération majoré pour les projets qu'ils estiment structurants, ils ne garantissent pas les investisseurs contre une baisse de leur rémunération après que l'investissement aura été décidé. De tels signaux découragent d'autant plus les investissements que les durées d'amortissement sont longues et les investissements non liquides. Cette politique cumule deux inconvénients : elle est dangereuse à terme pour la sécurité d'approvisionnement et elle n'encourage pas l'ouverture du marché.

b) Pour ce qui concerne les contraintes administratives à l'investissement, on observe que tout promoteur d'investissement dans les infrastructures doit obtenir un ensemble d'autorisations administratives, que les contraintes environnementales, notamment, ont considérablement étendues. Les délais d'instruction se sont allongés. Le coût des dossiers s'est alourdi et nombre de projets ne peuvent être mis en œuvre dans des délais raisonnables.

5. La séparation patrimoniale est-elle une réponse adaptée ?

La séparation patrimoniale dans les deux options envisagées par la Commission ne peut constituer une réponse adaptée à l'insuffisance de l'ouverture des marchés, à l'atonie de l'investissement et à la sécurisation des approvisionnements à long terme de l'Europe.

a) Si malgré les freins à l'ouverture du marché exposés ci-dessus, il existait une demande pour de nouvelles infrastructures à laquelle ne répondraient pas les propriétaires d'infrastructures existantes, il conviendrait de prévoir des règles de décision d'investissement transparentes et non discriminatoires (par exemple, « open seasons » sous le contrôle des régulateurs).

La logique de marché conduit naturellement à la réalisation de tout projet d'investissement économiquement justifié. Il appartient donc aux régulateurs d'appliquer des règles transparentes, stables et incitatives.

On peut s'interroger sur la justification d'empêcher un investisseur de saisir une opportunité d'investissement dans un secteur ouvert à la concurrence sous prétexte que cet investisseur serait déjà présent sur un autre maillon de la chaîne de valeur. Il y a là comme une sorte de « délit d'identité » sans aucun fondement dès lors que ledit investisseur respecte pleinement les règles de la séparation juridique et de l'indépendance managériale imposées par la deuxième directive. Aux Etats-Unis, la Cour Suprême a désavoué le 17 novembre 2006 la « Federal Energy Regulatory Commission » (FERC) qui cherchait à mettre en œuvre la séparation patrimoniale des activités de transport de gaz naturel de toute activité relative au gaz naturel en affirmant, entre autres, que « l'intégration verticale était bénéfique au consommateur par amélioration de l'efficacité économique ».

b) Si l'Union européenne venait à imposer la séparation patrimoniale du transport, il y aurait de fortes chances que ce mouvement s'étende à terme aux autres activités logistiques que sont les terminaux GNL et les stockages. Or, imposer cette séparation patrimoniale aboutirait à fragiliser la chaîne gazière dans son ensemble, et à inciter les producteurs, soucieux de sécuriser sur le long terme l'accès au marché final, à se tourner vers les marchés nord-américain et asiatique. On constate déjà aujourd'hui la forte attractivité, pour les producteurs de GNL, de ces marchés régionaux, sur lesquels ne pèsent pas les mêmes contraintes réglementaires.

- Cette fragilisation résulterait d'abord de la diminution de la surface financière des opérateurs de logistique qui, au-delà de la séparation juridique et managériale actuellement mise en œuvre, ne seraient plus adossés financièrement à une entreprise intégrée. Les investissements (500 millions d'euros pour un terminal GNL de 8 Gm³/an, un million d'euros du kilomètre pour un réseau de transport, etc., dans des conditions favorables) doivent pour une part significative être financés sur fonds propres. Or, les entreprises de faible dimension peuvent rencontrer, même dans le cas d'une activité régulée, des difficultés pour mobiliser ces capacités d'investissement.
- Mais cette fragilisation résulterait surtout de la réticence des producteurs à s'engager, avec pour seules garanties contractuelles des droits d'accès des tiers dans des infrastructures dont ils ne seraient pas certains que leur mise en service et leur exploitation soient en phase avec leurs propres projets, dont les enjeux économiques sont entre 10 à 15 fois supérieurs. Cette réticence serait d'autant plus forte que ces infrastructures seraient aux mains d'entreprises de plus faible taille.

c) Au-delà de ces considérations politiques, l'Uprigaz relève que la séparation patrimoniale apparaît comme une sanction imposée aux entreprises intégrées en réponse à un constat dont les causes, comme nous l'avons précédemment indiqué, ne sauraient leur être imputables. La seconde directive a fixé des règles de séparation juridique et d'indépendance managériale. Avant de franchir une nouvelle étape, il convient de les faire respecter. En effet, il ne semble pas opportun de franchir une nouvelle étape structurante avec la séparation patrimoniale sans avoir effectué un bilan rigoureux de l'état de séparation juridique et managériale et de ses effets sur les marchés, ce que doit faire au cours des prochains mois le Forum de Madrid.

d) La séparation patrimoniale ne saurait apparaître comme le critère déterminant susceptible de permettre la création rapide d'un marché intérieur du gaz efficace. Si au Royaume-Uni, la séparation patrimoniale s'est accompagnée d'une véritable ouverture du marché et d'un développement des investissements logistiques, cela est dû bien davantage à l'action de l'OFEM qu'à l'actionnariat du National Grid. A l'inverse, en Espagne, la séparation patrimoniale laisse subsister de réelles difficultés d'acheminement du gaz sur les réseaux de transport avec un impact sur le fonctionnement des terminaux.

6. L'Uprigaz propose un ensemble de mesures afin d'accélérer l'ouverture du marché et la sécurité d'approvisionnement en gaz de l'Union européenne.

- La mise en place d'un coordinateur européen, placé auprès du Commissaire en charge de l'énergie, qui aurait, au minimum, les compétences ci-après :
 - o La mise en place d'une programmation indicative et pluriannuelle des investissements d'infrastructures afin d'offrir aux opérateurs une visibilité suffisante allant au-delà des limites de leurs réseaux pour décider de ces investissements.
 - o La recherche de solutions communes aux problèmes, de nature technique ou tarifaire, liés aux liaisons transfrontalières.
 - o L'harmonisation des politiques régulatrices nationales, en particulier les règles d'exemption de l'Article 22 de la directive CE 2003/55 et l'organisation des appels à souscriptions sur de nouveaux projets d'infrastructures déjà décidés (« open seasons »).
- L'élargissement des procédures d'appels à projet : tout opérateur d'infrastructures, mais également tout expéditeur, voire le coordinateur européen, pourrait saisir le régulateur national d'une requête afin d'organiser un « appel à projet » pour la réalisation d'une nouvelle infrastructure, non encore décidée. Si le régulateur estime cette requête fondée, il lancerait une consultation. Ainsi, tout investissement ayant un intérêt économique pourrait voir le jour, ce qui conduirait à une accélération du développement des infrastructures.

- La suppression progressive et programmée des tarifs administrés, avec un alignement le plus rapidement possible sur les prix de marchés, sous le contrôle du coordinateur européen.
- Le renforcement des obligations de transparence imposées aux gestionnaires d'infrastructures, sur les capacités et les projets d'investissements, en cohérence avec les orientations du Forum de Madrid.

En conclusion, alors même que l'Europe a focalisé son action dans le domaine du gaz sur les modalités juridiques et techniques de l'ouverture du marché, les fournisseurs dominants non européens ont réorienté leur politique énergétique en vue de recouvrer la sécurité de leurs débouchés, que l'ouverture des marchés et la multiplication des acteurs étaient de nature à fragiliser.

Cette nouvelle orientation s'est traduite par un ensemble de mesures visant à restituer aux opérateurs nationaux des pays fournisseurs non européens le contrôle des opérations dans leurs pays respectifs. Ces opérateurs s'attachent également à contrôler les réseaux de transit vers l'Union européenne, et dans le cas de la Russie de tenter de contrôler le transit du gaz dans la zone Caspienne. Par ailleurs, ces producteurs mettent en concurrence l'Union européenne avec les marchés d'Amérique du Nord et d'Asie, notamment par le développement du GNL.

Plutôt que de s'appliquer à promouvoir l'exercice de séparation patrimoniale des activités des opérateurs de réseaux, l'Union européenne devrait, en priorité, se donner les moyens d'assurer la diversification et la sécurité de l'approvisionnement de son marché. Comme l'avait déjà relevé le Livre Vert du 8 mars 2006, et l'a confirmé le « Paquet Energie », la politique actuelle d'ouverture des marchés ne peut être le seul objectif de l'Union européenne.

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
www.uprigaz.com
SIREN : 429 801 665