



*Le Président*

**RAPPORT D'ETAPE  
SUR L'OUVERTURE  
DU MARCHE GAZIER FRANCAIS**

*15 janvier 2002*

## Synthèse et recommandations

Le présent rapport fait suite à celui qui a été demandé le 3 août 2000 par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ainsi que par le Secrétaire d'Etat à l'Industrie et remis le 30 avril 2001.

Dans une nouvelle lettre de mission, en date du 9 juillet 2001 (cf. annexe 1), les Ministres ont demandé de poursuivre l'analyse des évolutions souhaitables de la tarification du transport du gaz et d'examiner également un ensemble de questions relatives à l'ouverture à la concurrence sur le marché français.

Le présent rapport d'étape, rédigé après une consultation des parties prenantes au cours du deuxième semestre 2001, permet de présenter l'ouverture du marché français depuis août 2000 et de formuler des premières recommandations sur l'ensemble des sujets faisant l'objet de la lettre de mission.

Le taux d'ouverture réel, exprimé en pourcentage de la consommation de la clientèle ayant changé de fournisseurs par rapport aux consommations éligibles totales, est, au début 2002, de 17 % du marché ouvert à la concurrence, soit environ 4 % du marché national, toutes utilisations confondues.

Ce taux de 4 % reste faible, même s'il est comparable à ceux constatés dans la plupart des autres pays européens, lorsqu'on exclut l'alimentation des centrales électriques, généralement transférée des opérateurs gaziers historiques aux opérateurs électriques historiques. Il traduit la difficulté structurelle de l'ouverture des marchés gaziers, déjà signalée dans le précédent rapport, liée à la dépendance de l'offre de gaz à des sources extérieures à l'Union Européenne (U.E.) et à la persistance des contrats de fourniture à long terme «take or pay», avec des prix rendus égaux, quelle que soit la destination, et interdiction de revente sur le parcours.

Des modalités spécifiques de mise en œuvre de l'ouverture des réseaux gaziers français pénalisent, également, les consommateurs éligibles :

- les barèmes mis en place par les opérateurs, en août 2000, de type «point à point, à la distance» entraînent des coûts de transport dissuasifs, au-delà d'une certaine distance des points d'injection contractuels du gaz, à la frontière. Dans la mesure où les points d'injection accessibles, en pratique, aux nouveaux intervenants sont situés au nord, on constate que les sites ayant changé de fournisseurs sont tous situés dans la moitié nord de la France, à l'exception des clients éligibles de la zone CFM acquis par GDF Négoce, dans le cadre des contrats multi-sites ;
- en n'autorisant pas les intervenants à souscrire, dans le cadre de l'accès des tiers aux réseaux (ATR), des capacités de transport pour des durées infra-annuelles et à procéder à des échanges de volumes de capacités et de modulation aux principaux nœuds du réseau, les opérateurs rendent, en pratique, impossible la création de marchés secondaires (ou *hubs*) en France. De tels marchés sont, au contraire, en plein développement dans le reste de l'Europe et permettent aux nouveaux fournisseurs de disposer d'outils commerciaux pour une gestion optimisée d'un portefeuille de sites diversifiés, tant géographiquement qu'en importance des consommations ;

- la lourdeur des modalités contractuelles d'accès aux réseaux est de nature à décourager les initiatives des clients éligibles de moindre importance. A cet égard, on constate que la consommation moyenne de ceux qui ont bénéficié de l'ouverture du marché est de 1,25 TWh par site, soit plus de quatre fois le seuil actuel d'éligibilité, ce qui fait apparaître que le bénéfice de l'ouverture du marché est limité aux très gros consommateurs de gaz. L'abaissement du seuil d'éligibilité à 0,16 TWh en 2003 risque donc de ne pas conduire à une évolution sensible de l'ouverture du marché si les modalités qui précèdent ne sont pas corrigées ;
- l'ATR est aujourd'hui appliqué en France par les opérateurs historiques d'une part, aux clients éligibles ayant changé de fournisseur (4 % du marché) et d'autre part, aux entités négoce des opérateurs historiques pour approvisionner l'ensemble de leur clientèle non éligible (80 % du marché) et de la clientèle éligible conservée (16 % du marché). En n'identifiant pas, dans la facturation aux clients éligibles conservés, la part afférente au transport (suivant les barèmes d'ATR publiés) et celle représentative du prix du gaz importé, les opérateurs historiques conservent la faculté de pratiquer des rabais sur les tarifs intégrés de fourniture, alors qu'une concurrence équitable ne devrait porter que sur le seul prix d'importation du gaz.

S'agissant, en premier lieu, de la tarification du transport du gaz, le rapport examine à la fois la structure des barèmes et leurs niveaux :

- il confirme l'intérêt théorique du modèle « nodal » ou « entrée/sortie » découlant des travaux du groupe « Bergougnoux », mais fait apparaître que ce modèle repose sur des choix de scénarios de fonctionnement des réseaux - et de leur pondération - comportant une part notable d'arbitraire. C'est pourquoi il suggère de poursuivre l'analyse critique de la faisabilité de la mise en œuvre d'un tel tarif en France ;
- il conforte la pertinence d'une méthodologie simplifiée de calcul des structures tarifaires, produisant les mêmes effets d'atténuation du facteur distance que le modèle théorique. Il relève, à cet égard, que les nouveaux barèmes d'ATR de GDF et CFM, dont la mise en application est prévue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, constituent un premier pas positif – mais bien trop limité - en vue de l'extension à la moitié sud de la France du bénéfice effectif de l'éligibilité. Ces nouveaux barèmes laissent, en effet, subsister une distorsion importante (0,036 c €/kWh, soit 55 % du coût moyen d'acheminement) entre GDF Négoce et un fournisseur n'ayant accès qu'à un seul point d'entrée sur le réseau, au Nord de la France. Le rapport détermine donc les paramètres essentiels d'une structure tarifaire cible permettant de corriger les distorsions résiduelles entre les nouveaux entrants et les fournisseurs historiques, tout en assurant les conditions d'une perception autonome des recettes tarifaires pour chacun des opérateurs de transport ;
- il examine la problématique des niveaux tarifaires, en relevant que la méthodologie retenue par les opérateurs français est comparable à celle des autres grands opérateurs européens dans la mesure où ils retiennent, en particulier, une approche fondée sur la valeur économique des actifs de réseau. A cet égard, la loi de finances rectificative pour 2001 a prévu qu'une commission spéciale arrêtera la valeur de cession des réseaux aux opérateurs gaziers ; cette valeur sera naturellement incontournable pour déterminer l'assiette des capitaux à rémunérer. Enfin, la question du taux de rémunération des actifs est identifiée comme point de discussion, les opérateurs ayant retenu en France un taux de 8 % en valeur réelle avant impôt, des taux de 6 à 8% étant constatés dans d'autres pays européens.

S'agissant, en second lieu, de l'établissement de conditions globalement plus favorables à l'émergence en France d'un marché gazier accessible au plus grand nombre de clients éligibles, le rapport met en évidence les principaux axes de progrès suivants :

- l'opportunité, tant au plan de la souplesse dans l'accès au réseau que de l'optimisation économique de son utilisation, de l'élargissement à des périodes infra-annuelles de la durée des engagements de souscription, comme cela est déjà le cas au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas ;
- l'extension à chacun des six points de modulation du réseau national des possibilités d'échange de gaz entre les clients de l'ATR. Ainsi, pourraient être créées en France les conditions permettant aux différents intervenants sur le réseau d'échanger des volumes de gaz et des capacités de transport en ces points, comme cela se pratique déjà en divers *hubs* gaziers européens (Bacton au Royaume-Uni, Zeebrugge en Belgique, Emden/Bunde en Allemagne, Baumgarten en Autriche...) et de faire participer les acteurs français à la constitution d'un marché paneuropéen du gaz au moment où se développent des marchés équivalents pour l'électricité ;
- la transparence dans l'information sur les capacités disponibles aux points d'entrée du réseau français. Il est suggéré, sur ce point, d'approfondir la réflexion avec les opérateurs gaziers, tant en ce qui concerne les capacités techniques et l'ordre de priorité des souscriptions, que les modalités d'affectation des capacités contraintes.

Le rapport rend compte, enfin, de l'état d'avancement des travaux des opérateurs gaziers en matière de dissociation comptable. Il relève qu'un schéma, initialement proposé par GDF, isolant au sein d'une « fonction investisseur » l'ensemble des éléments de haut de bilan des activités de transport, stockage et distribution, a été écarté, en faveur d'un schéma de dissociation comptable reflétant mieux les contours économiques de ces activités et leurs relations financières, tout en respectant la fluidité des cash-flows au sein de l'entreprise. Par ailleurs, un tel schéma est compatible avec l'évolution juridique de l'activité transport envisagée par le projet de nouvelle directive européenne ; son adoption évitera donc, le moment venu, un nouveau changement important des principes et systèmes comptables de GDF.

Les travaux entrepris seront poursuivis pour qu'un rapport définitif soit adressé aux Ministres, conformément aux termes de la lettre de mission. Ils viseront à accompagner les efforts des opérateurs gaziers en vue d'une ouverture maîtrisée du marché gazier français, dans la prolongation de l'évolution commencée en août 2000.

Dans ce contexte, les refus d'accès opposés par l'Espagne aux opérateurs français, GDF et TotalFinaElf (TFE), ne peuvent trouver une justification dans l'absence de réciprocité, au sens même de la directive, c'est-à-dire en termes d'accès équitable aux mêmes catégories de consommateurs dans les deux pays. Il n'en demeure pas moins que l'absence de transposition en France de la Directive 98/30/CE, plus de seize mois après son entrée en vigueur, présente des inconvénients sans cesse croissants : au plan interne, en laissant à l'initiative des opérateurs historiques un ensemble de mesures qui devraient être placées sous le contrôle du régulateur et au plan externe, en alimentant à l'étranger un ostracisme commercial vis-à-vis des opérateurs français.

A contrario, le retard pris par la France dans la transposition de la directive de 1998 pourrait être valablement utilisé en retenant, dans la future loi gazière française, certaines des dispositions du projet de deuxième directive gaz, en cours d'élaboration.

A cet égard, devraient être examinées les dispositions relatives à la filialisation des activités de réseaux de GDF (celle de TotalFinaElf étant déjà réalisée avec GSO) et, d'autre part, la mise en place d'une procédure de fixation des barèmes d'ATR facilitant la concertation entre les parties prenantes. Sur ce dernier point, il est suggéré que les tarifs d'ATR devant être soumis à l'approbation du régulateur soient élaborés par les opérateurs conformément à des principes généraux, préalablement fixés par le régulateur, dans le cadre d'une concertation avec les intéressés.

Au stade de ce rapport d'étape, les recommandations les plus importantes qui en découlent sont résumées dans l'encadré ci-dessous ; elles seront approfondies et consolidées dans le rapport définitif.

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

### **TARIFICATION**

#### **Structure du tarif de transport**

- poursuivre l'évolution tarifaire traduite dans les nouveaux barèmes provisoires en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002, visant à une réduction de l'effet distance ;
- valider avec les opérateurs gaziers le modèle tarifaire simplifié proposé dans le rapport pour l'élaboration d'un tarif cible devant être mis en place dès l'entrée en vigueur de la loi gazière ;

#### **Niveau du tarif de transport**

- prendre en compte les actifs immobilisés à leur valeur économique telle qu'elle sera fixée par la commission spéciale, instituée par l'article 81 de la loi de finance rectificative pour 2001 ;
- réexaminer les taux de rémunération du capital retenus par les opérateurs dans les barèmes provisoires (8 % réels avant impôt) ;
- valider le niveau des charges d'exploitation telles qu'elles ressortent, notamment de la comptabilité dissociée ;
- prendre en compte les gains de productivité dans l'évolution des tarifs ;

#### **Conditions d'accès aux installations de GNL**

- mettre en place une offre de lissage des volumes regazéifiés, qui n'empêche plus l'accès du marché français aux cargaisons spot de GNL ;

#### **Elaboration des tarifs d'ATR**

- prévoir, dans le projet de loi gazière française, l'intervention du régulateur, en concertation avec les parties prenantes, dès la fixation des principes généraux d'élaboration des tarifs en vue de faciliter l'approbation ultérieure de ceux-ci ;

## MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ATR

### Contrat de transport

- étendre la contractualisation du transport, suivant les barèmes d'ATR publiés, à la clientèle éligible conservée par les opérateurs historiques ;
- assouplir les conditions de réservation de capacités de transport, en particulier en termes de durée (contrats infra-annuels) ;

### Modulation/Equilibrage

- autoriser les échanges de gaz, de modulation et de capacités de transport entre les expéditeurs, au droit des principaux nœuds du réseau, de manière à permettre la création de marchés secondaires comparables aux *hubs* en voie de généralisation en Europe ;

### Congestions et refus d'ATR

- donner la priorité aux renforcements des infrastructures aux points d'entrée du réseau de transport, y compris les terminaux de regazéification de GNL pour ne pas avoir à gérer des congestions permanentes qui seront autant d'obstacles à la réalisation d'un marché unique européen ;
- assurer la transparence des capacités disponibles en ces points (publication) ;
- assurer l'égalité de traitement entre les clients éligibles, qu'ils aient ou non changé de fournisseur ;

## DISSOCIATION DES ACTIVITES

- veiller à l'adoption par GDF de comptes dissociés dont les bilans retracent l'ensemble des éléments d'actifs et de passifs de chacune des activités dissociées ;
- anticiper sur la future directive gazière pour mettre en place la séparation juridique de l'activité transport et la séparation comptable de l'activité négoce de gaz naturel ;