

Synthèse des réponses à la consultation publique sur les principes de tarification de l'utilisation des terminaux méthaniers

La CRE a organisé, du 13 juillet 2005 au 16 septembre 2005, une consultation publique sur les principes de tarification de l'utilisation des terminaux méthaniers en France.

Onze réponses ont été reçues :

- neuf acteurs de marchés ou représentants d'utilisateurs ;
- l'opérateur des deux terminaux méthaniers actuels Fos Tonkin et Montoir ;
- l'opérateur du futur terminal de Fos Cavaou.

Dans l'ensemble, les utilisateurs souhaitent que le prochain tarif favorise plus l'accès aux terminaux méthaniers pour des petits utilisateurs. Ils soulignent que les points suivants pourraient être améliorés :

- la flexibilité offerte aux utilisateurs ;
- la transparence en terme de publication de capacités ;
- la cohérence des règles d'accès aux terminaux avec celles concernant l'accès des tiers au réseau de transport à l'aval et aux stockages.

Par ailleurs, certains répondants indiquent ne pas pouvoir répondre à certaines questions, du fait du manque de précision du document de consultation.

Nota Bene : Les acteurs de marché ayant répondu à la consultation publique sont soit des utilisateurs actuels des terminaux méthaniers, soit des utilisateurs potentiels futurs, soit des représentants de groupe d'utilisateurs actuels ou futurs. Par simplification, les termes « utilisateurs » ou « expéditeurs » sont employés dans cette synthèse des réponses à la consultation publique pour, indifféremment, les trois catégories citées ci-dessus.

Les réponses aux questions posées

Question 1 : *Avez-vous un retour d'expérience sur le tarif et les conditions d'utilisation actuels des terminaux méthaniers ?*

✓ **Acteurs de marché :**

Seuls deux utilisateurs ont un retour d'expérience réel sur le tarif et les conditions d'utilisation actuels des terminaux méthaniers en France.

En ce qui concerne les conditions d'utilisation des terminaux, les deux utilisateurs regrettent que les émissions des terminaux ne soient pas maîtrisées par le fournisseur, alors que ce dernier, d'une part, doit pouvoir minimiser au niveau du terminal de réception les contraintes liées aux usines de production et aux chaînes maritimes, d'autre part, est responsable en aval de son équilibrage sur une zone d'équilibrage donnée. Les utilisateurs demandent que le service de regazéification qu'ils achètent individuellement ne soit pas impacté par les services assurés aux autres utilisateurs, sauf si un système de mutualisation des stocks de GNL est prévu et détaillé. Ce système devrait prévoir l'indemnisation du fournisseur éventuellement lésé par la défaillance d'un autre.

Un autre utilisateur indique qu'il a livré du GNL aux terminaux méthaniers français pour le compte de Gaz de France Négoce. Il n'a donc pas utilisé formellement les terminaux méthaniers dans le cadre de l'accès des tiers, principalement du fait de la complexité et des contraintes que représente un tel accès ATR pour un nouvel entrant.

Question 2 : *Que pensez-vous des principes retenus par la CRE pour la détermination du niveau du revenu autorisé de l'opérateur (méthode de valorisation de la BAR, taux de rémunération du capital investi, etc.) ?*

✓ **Acteurs de marché :**

Les avis sont partagés sur le taux de rémunération du capital investi fixé à 9,75 % et à 11% pour les nouveaux investissements.

Un utilisateur le trouve justifié.

Un utilisateur pense que le taux de rémunération actuel est justifié seulement s'il s'accompagne de la possibilité d'investir dans des projets de terminaux pour des investisseurs potentiels. Il juge cependant qu'un tel taux de rémunération combiné à une baisse du taux de remplissage aurait pour effet d'augmenter le tarif, et qu'un équilibre entre le taux de rémunération et le taux de remplissage serait souhaitable pour optimiser le taux d'utilisation des terminaux méthaniers.

Un utilisateur juge que ce taux est très élevé, par rapport à la valeur appliquée dans d'autres pays européens comme l'Italie (taux réel avant impôt à 7,6%) ou l'Espagne (5,76%). Il souhaiterait par ailleurs que les actifs soient évalués aussi par rapport à leur valeur d'usage et à leur valeur de substitution.

Un utilisateur regrette que la méthode de valorisation de la BAR ne soit pas totalement publiée et juge que le niveau du tarif est, étonnamment, l'un des plus élevés d'Europe alors les terminaux méthaniers français sont, selon lui, largement amortis.

Un autre utilisateur pense qu'il faudrait prévoir un mécanisme de rattrapage des écarts entre les hypothèses retenues pour l'élaboration du tarif (en l'occurrence les années 2006 et 2007) et les réalisations effectives sur la même période. Il suggère que la CRE en tienne compte dans la fixation du niveau des tarifs pour la future période si un écart significatif est constaté entre les activités prévisionnelles et réelles, pour des raisons hors du contrôle de l'opérateur des terminaux de GNL.

S'agissant des charges d'exploitation, deux expéditeurs estiment qu'il conviendrait de prévoir des incitations à la réalisation de gains de productivité et qu'elles pourraient être assorties de mécanismes incitatifs pour que l'opérateur de terminal minimise ses coûts variables.

✓ **Gestionnaires de terminal :**

Gaz de France Grandes Infrastructures s'étonne que la consultation revienne sur des principes de détermination des charges de capital, qui ont fait l'objet, après consultation publique, d'une délibération de la CRE le 24 juillet 2003, et qui conditionnent les investissements.

La Société du Terminal Fos Cavaou note que la CRE pourra proposer un nouveau tarif de façon coordonnée avec celui qu'elle proposera pour le nouveau terminal de Fos Cavaou, à partir de la date de mise en service de ce dernier. Elle attire l'attention sur le fait que, conformément à la délibération de la CRE du 24 juillet 2003, les nouveaux terminaux méthaniers font l'objet d'un traitement au cas par cas ; et elle rappelle que la Société du Terminal Fos Cavaou est une société spécifique, avec un actif totalement nouveau, ce qui doit conduire à une structure de coût différente de celle des terminaux existants.

Question 3 : *Que pensez-vous des deux services « émission continue » ou « bandeau 30 jours » envisagés en fonction des différents types d'utilisateurs ?*

✓ **Acteurs de marché :**

Un utilisateur souhaite, dans le cadre du service « émission continue », pouvoir maîtriser ses émissions journalières et disposer d'une certaine flexibilité quotidienne, dans les limites techniques fixées par l'opérateur.

Un expéditeur estime que l'introduction d'un service « d'émission continue » permettant aux utilisateurs de bénéficier d'un lissage de l'émission quotidienne entre deux réceptions de cargaisons de GNL constitue un réel progrès.

Le service « bandeau 30 jours » tel que présenté dans le document de consultation est critiqué par quatre utilisateurs, qui soulignent qu'il n'offre pas de flexibilité suffisante à l'expéditeur. Pour trois d'entre eux, il doit s'agir d'un service minimum. Le gestionnaire du terminal devrait pouvoir proposer à l'expéditeur d'émettre plus ou moins en fonction de ses possibilités techniques ou de ses contraintes d'optimisation du service.

Un d'entre eux souhaiterait que l'utilisateur du terminal ait la possibilité d'émettre sur des durées inférieures ou égales à 30 jours dans le cadre de cette option.

Il souligne également que la prise en compte d'un taux de remplissage inférieur à 1 devrait structurellement impliquer de la flexibilité dont il faudra s'assurer qu'elle soit allouée de façon non

discriminatoire à l'ensemble des utilisateurs. Enfin, il souhaiterait que les utilisateurs, pour lesquels les services proposés ne seraient pas suffisants, aient la possibilité de faire, à leur charge, les investissements (capacités de stockage et/ou d'émission) nécessaires pour créer les outils de flexibilité dont ils ont besoin et, le cas échéant, de raccorder une installation (CCGT par exemple) directement à un terminal.

Enfin, cet utilisateur se dit nettement favorable à un dispositif offrant une plus grande souplesse aux utilisateurs du terminal, au besoin sous forme de prestations supplémentaires payantes. Cet utilisateur propose également de faciliter l'échange de flexibilité entre les shippers.

Un expéditeur s'interroge sur les garanties assorties au bandeau 30 jours en cas de défaillance d'un autre utilisateur du terminal.

Un autre expéditeur est contre le fait qu'un utilisateur se voie imposer l'un ou l'autre des services, en fonction d'un critère de taille fixé à un bateau par mois.

Deux utilisateurs sont favorables au service de « bandeau 30 jours » proposé. Pour l'un d'entre eux, les importateurs de cargaisons ponctuelles de GNL rencontrent, en aval, les obstacles suivants : une visibilité insuffisante sur les capacités d'acheminement disponibles en aval des terminaux, l'absence d'une place de marché en France, et enfin, les conditions assez restrictives d'accès au stockage souterrain (utilisation saisonnière uniquement). Ces facteurs rendent, en pratique, très difficile l'accès des fournisseurs alternatifs au marché spot du GNL.

✓ **Gestionnaires de terminal :**

Gaz de France Grandes Infrastructures est favorable aux deux services proposés.

Question 4 : Dans le cadre du service d'émission en bandeau 30 jours, pensez-vous opportun d'appliquer des tarifs différents pour les cargaisons spot réservées après que le programme mensuel de déchargements a été établi ?

✓ **Acteurs de marché :**

Les utilisateurs sont partagés sur l'intérêt de tarifs réduits pour les réservations tardives. Plusieurs considèrent que les différents services proposés ne sont pas décrits de façon assez précise dans le document de consultation.

Quatre utilisateurs sont contre l'application de tarifs différents pour ces cargaisons spots réservées tardivement. Certains d'entre eux considèrent qu'une telle approche pourrait inciter certains acteurs à la spéculation. Un utilisateur indique qu'une certaine priorité doit être laissée aux reprogrammations intra mensuelles, compte tenu des engagements contractuels existants et des aléas typiques des chaînes d'approvisionnement.

Deux utilisateurs sont, au contraire, favorables à la mise en place d'un tarif réduit pour les cargaisons spot réservées après que le programme mensuel de déchargements a été établi. L'un d'eux précise que, pour que le système fonctionne, il convient que les capacités disponibles et l'état de la programmation soient publiés.

Au delà de la question du prix, la majorité des utilisateurs insistent sur la nécessité d'améliorer la transparence sur l'utilisation réelle des capacités et la nécessité de prévoir un mécanisme contraignant de « *use it or lose it* » pour favoriser la libération des capacités non-utilisées sur les terminaux méthaniers saturés et l'arrivée de cargaisons spots réservées plus tardivement.

✓ **Gestionnaires de terminal :**

Gaz de France Grandes Infrastructures est favorable à l'application d'un tarif différent pour les cargaisons spot réservées après que le programme mensuel de déchargements a été établi.

Question 5 : Que pensez-vous des modifications de la structure du tarif d'utilisation des terminaux méthaniers envisagées dans le document de consultation ? En particulier, que pensez-vous de la solution proposée pour remplacer le terme d'utilisation des stockages ? Que pensez-vous de l'introduction d'un terme de régularité ?

✓ **Acteurs de marché :**

Plusieurs utilisateurs ont du mal à se prononcer sur cette question dans la mesure où la quantification des termes du tarif n'est pas connue.

Plusieurs soulignent que les tarifs ne doivent pas être d'une trop grande complexité.

Un expéditeur précise que l'introduction de plusieurs termes ne doit pas se traduire par des disparités entre les utilisateurs de différentes tailles.

Un utilisateur souhaite conserver un terme de stockage traduisant une juste affectation des coûts aux utilisateurs, auquel s'ajoute l'achat de prestations de stockage assurées par le gestionnaire des stockages souterrains. Cet utilisateur demande qu'un signal tarifaire soit pris en compte, en cohérence avec le coût engendré par l'émission en quelques jours d'une cargaison, afin d'éviter des distorsions dans la concurrence entre les différents moyens de flexibilité du système.

Deux utilisateurs critiquent le remplacement envisagé du terme « d'utilisation des stockages » par le terme de « durée d'utilisation des stockages » car cela tendrait à favoriser les gros utilisateurs du terminal. Dans le cas de cargaisons spots, la durée d'utilisation du stockage est d'ailleurs imposée par le terminal, sans que l'utilisateur ait un contrôle sur ce terme.

Un utilisateur propose une restructuration du tarif de regazéification avec transfert de pondération du stockage vers l'émission, afin de rendre plus compétitive une offre « 30 jours ».

Deux utilisateurs sont favorables à l'introduction d'un terme de régularité. Cependant, l'un d'eux note que le terme de régularité proposé dans le document de consultation lui semble construit comme un terme de modulation saisonnière et ne reflète pas l'utilisation d'un terminal méthanier. Un autre utilisateur craint que le terminal impose aux utilisateurs des contraintes sur la programmation de leurs déchargements, et entraîne ainsi une modification de leur répartition été/hiver.

Deux utilisateurs souhaiteraient que le terme de « gaz en nature » (prélèvement forfaitaire de 0,5% des quantités déchargées) soit conforté par un audit dans les deux terminaux.

✓ **Gestionnaires de terminal :**

Gaz de France Grandes Infrastructures est favorable aux modifications proposées de la structure tarifaire.

Question 6 : *La pénalité envisagée pour non respect de la programmation vous paraît-elle justifiée ?*

✓ **Acteurs de marché :**

Quatre utilisateurs sont plutôt défavorables à la mise en place d'une telle pénalité.

Plusieurs estiment que le niveau du « ship or pay » est en soi une incitation suffisante pour les utilisateurs au respect de la programmation.

Plusieurs soulignent que si, toutefois, cette pénalité devait s'appliquer, elle ne serait pas souhaitable pour les reprogrammations (qui doivent permettre, en cas d'aléas en amont du terminal méthanier, de maximiser les déchargements sur le mois) et lorsque les approvisionnements sont affectés par des forces majeures, qui rendent difficile une annulation de la programmation. De plus, si la fenêtre de déchargement a été remise sur le marché et commercialisée par le terminal, la pénalité ne devrait pas non plus s'appliquer.

Trois utilisateurs sont d'accord avec le principe de cette pénalité, dont la mise en œuvre favorisera une utilisation économique et rationnelle des infrastructures. L'un d'eux souligne qu'elle ne devrait s'appliquer qu'en cas de contrainte effective pour les opérateurs. A contrario, un système incitatif de compensation pour respect de la programmation, ou pour « décalage » du slot du fait du gestionnaire, devrait être proposé si un utilisateur accepte d'anticiper ou de retarder une livraison.

✓ **Gestionnaires de terminal :**

Gaz de France Grandes Infrastructures est favorable à la pénalité proposée.

Question 7 : *Quel niveau d'obligation de paiement des capacités souscrites (« ship or pay ») jugez-vous adéquat ?*

✓ **Acteurs de marché :**

Quatre utilisateurs considèrent que le niveau actuel d'obligation de paiement est acceptable.

Deux utilisateurs estiment qu'un taux élevé de « ship or pay » permet d'éviter des souscriptions spéculatives de capacité et proposent de l'augmenter. Cela favoriserait une réservation efficace des créneaux d'arrivée des cargaisons et inciterait les utilisateurs à rendre les créneaux qu'ils n'utilisent pas réellement.

L'un d'entre eux propose de l'augmenter à 100%.

Un seul utilisateur propose de diminuer le niveau de ship or pay à un niveau de 50%.

✓ **Gestionnaires de terminal :**

Gaz de France Grandes Infrastructures souligne qu'une modification des conditions contractuelles de « ship or pay » peut donner un droit aux souscripteurs (qui ont accepté le risque du tarif mais pas des autres conditions contractuelles) de revoir leurs souscriptions long terme. Selon lui, le « dénominateur » du calcul tarifaire pourrait alors être revu également, ce qui pourrait faire augmenter le tarif.

Question 8 : *Que pensez-vous des modifications envisagées du tarif d'utilisation du point d'échange de GNL ?*

✓ **Acteurs de marché :**

Deux utilisateurs notent que l'alignement du terme proportionnel sur celui en vigueur sur les PEG semble cohérent.

Un acteur de marché note que la proposition visant à introduire un terme fixe mensuel constitue un progrès dans le sens de la souplesse d'utilisation des terminaux. Cet utilisateur souhaiterait que la CRE vérifie que le tarif correspondant, ainsi que celui afférent aux services annexes (inspection des navires, inertage...) sont bien établis sur la base des coûts de l'opérateur des terminaux.

Trois autres utilisateurs pensent que ce tarif est encore trop élevé. Ils suggèrent qu'il soit totalement gratuit (deux utilisateurs). En effet, l'un d'eux souligne que ces échanges n'entraînent pas de coûts particuliers pour l'opérateur qui devrait laisser librement, sans intervenir, les utilisateurs procéder à leurs échanges de GNL.

Question 9 : *Pensez-vous être suffisamment informés sur les conditions d'utilisation des terminaux méthaniers et les capacités disponibles ? Sinon, quelles informations supplémentaires souhaiteriez-vous que le gestionnaire des terminaux méthaniers rende publiques ?*

✓ **Acteurs de marché :**

La majorité des utilisateurs considèrent que la transparence est actuellement insuffisante.

Quatre utilisateurs demandent la publication, et une actualisation régulière, des fenêtres de déchargement disponibles. Ces informations devraient être mises en ligne et accessibles à tout moment sur internet. Un d'entre eux demande une visibilité de trois mois. Un autre précise que ces publications doivent concerner autant le marché primaire que secondaire. Un de ces utilisateurs précise qu'il est nécessaire de connaître : les capacités totales (et les indisponibilités pour maintenance), les capacités réservées à court terme et long terme, les capacités disponibles à la vente, l'état de la programmation long terme, mensuelle, journalière (spot garanti et non garanti) ainsi que le taux de remplissage des stockages GNL.

Un expéditeur souhaite aussi une plus grande transparence sur les capacités d'acheminement transport disponibles en aval des terminaux.

Un utilisateur souhaiterait connaître le plan de développement des terminaux méthaniers (évolutions techniques des infrastructures).

✓ **Gestionnaires de terminal :**

Gaz de France Grandes Infrastructures considère que les acteurs de marché sont suffisamment informés.

Question 10 : *Avez-vous des remarques sur la règle d'allocation publiée par le gestionnaire des terminaux méthaniers et/ou son application ?*

✓ **Acteurs de marché :**

Trois utilisateurs soulignent que le manque de transparence sur les capacités disponibles et l'état de la programmation rend la règle d'allocation actuelle peu pertinente.

Un d'entre eux souligne que le fait de devoir justifier par un contrat d'approvisionnement GNL les demandes de réservations de capacités pénalise les petits utilisateurs. Ils ont en effet besoin de pouvoir justifier de capacités de regazéification GNL pour signer ces mêmes contrats d'approvisionnement.

Il remarque que la présente règle d'allocation n'impacte pas les capacités annuelles qui ont été attribuées par le gestionnaire du terminal avant cette date et qui sont en cours d'utilisation. S'il est d'accord avec ce principe, il craint toutefois qu'il conduise à une pénurie de capacité sur les terminaux, déjà saturés en raison de l'arrivée en France de nouveaux contrats conclus récemment (postérieurement à l'ouverture des marchés) par l'opérateur historique. Les volumes de ces contrats se superposent aux réservations antérieures de l'opérateur historique sans les remettre en cause. Selon lui, il serait donc souhaitable que ces capacités soient remises à la disposition de l'ensemble des utilisateurs.

Un utilisateur critique le principe du « premier arrivé-premier servi » qui implique que plus la réservation de capacités est faite à l'avance et plus le fournisseur est prioritaire sur les réservations communiquées au terminal ultérieurement. Il considère que les nouveaux entrants sont pénalisés et préférerait un système d'allocation des capacités au pro rata des demandes.

Question 11 : *Avez-vous toute autre remarque concernant les tarifs et les modalités d'utilisation des terminaux méthaniers ?*

Prestations annexes

Un utilisateur demande que soit précisé le tarif de certaines prestations annexes concourant aux missions d'un terminal méthanier et liées directement à l'accès aux terminaux : autorisations de navires notamment.

Cohérence avec l'accès des tiers au réseau de transport en aval

Deux utilisateurs remarquent que les réservations de capacités de transport se faisant par mois calendaires, la durée incompressible envisagée pour le bandeau de 30 jours risque d'obliger l'expéditeur à effectuer des réservations de capacités de transport sur le réseau aval pour des périodes supérieures à 30 jours (dans le cas du bandeau à cheval sur deux mois calendaires).

Cohérence avec l'accès des tiers aux stockages

Un utilisateur, en complément de ses réponses sur l'utilisation des terminaux méthaniers, demande que certaines souplesses soient introduites dans les mécanismes d'accès des tiers aux réseaux et aux stockages souterrains, en particulier la mise en place, conformément aux préconisations des GGPSO, de possibilités d'échanges de capacités séparées de stockage (capacités d'injection, de soutirage et volume), au delà de l'échange ou de la revente de « triplets », autorisés aujourd'hui.

Maintenance

Un utilisateur souligne que, en cas de maintenance affectant son programme, l'expéditeur devrait bénéficier, d'après ce même utilisateur, d'une réduction de prix lorsque le nombre de jours de maintenance ayant affecté son programme est supérieur à un certain seuil.

Un autre utilisateur souhaiterait la publication des programmes de maintenance et de plans de développement des terminaux.

Camions cryogéniques

Un expéditeur souhaite qu'un système de chargement de GNL sur camions cryogéniques à partir des terminaux méthaniers soit développé, ce qui permettrait de favoriser la fourniture de gaz naturel pour des clients situés loin des gazoducs.

Durée du Tarif

Un utilisateur signale que la visibilité donnée aux utilisateurs par le tarif actuel, avec une date limite de validité au 31 août 2005, était insuffisante. Il souhaite que le nouveau tarif offre une visibilité sur plusieurs années.

De même, la Société du Terminal Fos Cavaou souligne que le tarif pour les terminaux existants devrait se baser sur les hypothèses de charges et d'utilisation lissées sur plusieurs années, et ce, indépendamment de la future tarification à prévoir pour le terminal Fos Cavaou. Compte tenu des spécificités des chaînes GNL et des montants d'investissements en jeu, cet opérateur demande une visibilité sur plusieurs années (au delà de la mise en place du nouveau terminal de Fos Cavaou) sur le niveau et la structure des tarifs des terminaux existants.

Gaz de France Grandes Infrastructures souhaite que la proposition suivante soit étudiée :

- un nouveau tarif applicable du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007 pour laisser la possibilité de tenir compte des évolutions du marché à la mise en service du terminal de Fos Cavaou ;
- la prise en compte pour le calcul de ce tarif, des hypothèses de charges et de souscriptions entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2009. Ceci permettrait de stabiliser le tarif dans la durée. Le tarif observerait une baisse de l'ordre de 7 % en 2006 par rapport au tarif actuel. Il serait maintenu à ce niveau par la suite si les hypothèses initiales se confirmaient dans les années à venir. Cette proposition serait en harmonie avec les pratiques mises en oeuvre dans les autres pays européens où les principes tarifaires sont maintenus sur plusieurs années.

Liste des répondants

Acteurs de marché :

- BP (via UPRIGAZ)
- Distrigaz S.A.
- EDF
- Exxon Mobil International Limited
- Gaz de France Négoces
- Gas Natural Commercialisation France SAS
- Statoil (via UPRIGAZ)
- Total Gas & Power limited
- UPRIGAZ (Union professionnelle des industries privées du gaz)

Gestionnaires des terminaux méthaniers :

- Gaz de France Grandes Infrastructures
- Société du terminal de Fos Cavaou