

LIVRE BLANC SUR LES ENERGIES

LE GAZ NATUREL

Réflexions de l'UNIDEN

Remarques préliminaires : Le livre blanc fait suite au débat national sur les énergies et doit après concertation, permettre d'élaborer le projet de loi d'orientation sur les énergies.

En matière de gaz naturel, le livre blanc aborde le sujet essentiellement en matière de sécurité d'approvisionnement et de l'accès de tiers aux stockages.

Forte de l'expérience acquise par ses membres depuis le 10 août 2000 en matière d'application de la directive européenne sur l'ouverture à la concurrence du marché du gaz naturel, l'UNIDEN souhaite faire état de ses constats et des risques encourus en matière de compétitivité et des conséquences en matière d'emploi qui en découlent.

Le marché du gaz est caractérisé par le faible nombre d'acteurs, la concentration des réserves accessibles et la dépendance grandissante de l'Europe dans les années à venir.

Nous considérons que le cadre législatif mis en place en conformité avec les directives européennes ne permettra pas l'émergence d'un marché concurrentiel gaz-gaz et surtout qu'il va conduire à une forte hausse des prix dans les années à venir, préjudiciable aux activités que nous souhaitons maintenir en France.

• **Les infrastructures transcontinentales :**

Elles se trouvent à la base de la sécurité d'approvisionnement et étaient financées grâce à des contrats de long terme avec des clauses de take or pay. Les délais de construction étant de plusieurs années, il est très important d'anticiper les investissements, comme en électricité.

La production européenne culmine actuellement et sa part dans la consommation va se réduire dans les années à venir. La dépendance de l'Europe vis à vis des producteurs extérieurs va croître très rapidement. La France est déjà aujourd'hui en dépendance quasi-totale.

Comme en électricité nous souhaitons pour le gaz naturel (livre blanc chapitre2 p.64) que :

*Le ministre de l'énergie veille à garantir la sécurité d'approvisionnement en s'assurant :
de la capacité et de la disponibilité des infrastructures contribuant à l'approvisionnement de notre pays, de la capacité et de la disponibilité des ouvrages entre la France et les autres pays européens.*

Il existe deux grands types d'infrastructures : les pipes et les installations de GNL.

- **les pipes transcontinentaux :**

Ils sont dédiés à un fournisseur au moins jusqu'aux frontières européennes et conditionnent les quantités maximums de gaz livrables dans l'Union Européenne. Ils représentent la majorité des capacités d'approvisionnement de l'Europe et quasiment le seul moyen actuel d'approvisionnement actuel du nord de l'Europe. Trois pays hors UE disposent de l'amont : la Norvège, l'Algérie et surtout la Russie où est concentrée la plus grande part des réserves accessibles les prochaines années.

Remarquons que dans les années passées, le seul pays où il y a eu concurrence gaz-gaz en Europe est le Royaume Uni. Il y avait plusieurs producteurs et un excédent de capacité de production sans infrastructures rendant possibles des exportations. Avec la construction de l'interconnector reliant le R.U. au continent, la concurrence est devenue moins évidente et les prix au RU ont connu une forte dérive.

Comment assurer un excédent d'offre ou tout au moins un excédent de capacité de transit dans un marché en croissance ? Il faudra aussi considérer que la croissance du marché peut s'accélérer en particulier avec l'abandon possible de centrales électriques au charbon ou nucléaire en Europe pour résoudre des impératifs environnementaux. Le renouvellement du parc de centrales peut être beaucoup plus rapide que la construction de nouveaux pipes et créer de la sorte une situation de pénurie.

La Norvège et la Russie ne disposent pas actuellement d'autres moyens d'exportation de leur gaz que les pipes qui nous relient, dans une certaine mesure ils dépendent de nous pour leurs exportations, un équilibre est créé qui donne une garantie d'approvisionnement mais qu'en sera-t-il si ces pays s'équipent de terminaux de liquéfaction ?

Un pays comme l'Algérie qui dispose pour exporter son gaz de moyens de liquéfaction et de pipes peut très bien arbitrer une partie de ses fournitures entre différents continents s'il le souhaite.

La sécurité d'approvisionnement de l'Europe va se jouer sur le développement de pipes à partir de zones géographiques où les réserves de gaz sont très importantes : la Russie et les pays autour de la Mer Caspienne

- **Les terminaux méthaniers :**

Ils concernent actuellement surtout le sud de l'Europe et représentent un pourcentage très faible des capacités d'approvisionnement de l'UE. Nous disposons en France de deux terminaux : Fos, accessible uniquement par des bateaux spécifiques, et Montoire. Leur capacité de réception est de l'ordre du quart de nos besoins actuels.

Ils ne sont pas dédiés comme les pipes, ils peuvent recevoir du GNL de toute origine et pourraient, s'ils se développent, être à la base de la création d'un marché du gaz mondial à condition que l'offre de GNL et le nombre de méthaniers soient suffisants. Aujourd'hui nous ne pouvons espérer que quelques bateaux « spot », ce qui n'est pas suffisant pour créer un véritable marché.

L'annonce de FOS II est une bonne chose.

A-t-on comme en électricité l'équivalent d'un PPI ? Quel rôle joue la puissance publique dans la coordination des différentes options possibles ? Peut-il y avoir lancement d'appel d'offres en cas de constat de risques de manque de capacités ? Comment est assurée une optimisation au niveau national ?

Quelle part des approvisionnements européens pourra se faire par GNL dans les dix ans à venir ?

• **Les contrats de long terme :**

Ils peuvent être à la base de la sécurité d'approvisionnement comme le suggère le livre blanc mais ***pour qu'il y ait une quelconque chance de concurrence gaz-gaz ils doivent être partagés entre le plus grand nombre d'acteurs possibles.***

Mais nous constatons à la lecture des rapports de la CRE que GDF a couvert les besoins français pour les années à venir avec des contrats de long terme. ***Quelle cohérence peut-il y avoir entre cette couverture et une ouverture des marchés à la concurrence ? GDF va-t-il être astreint comme dans certains pays de l'UE à céder un certain nombre de ses contrats de long terme (release gas) ?***

Nous avons pu lire dans la presse dernièrement que GDF et Total venaient de conclure un protocole d'intention visant à dénouer leurs participations croisées dans leurs sociétés communes de transport et de fourniture de gaz naturel en France (GSO et CFM). Parmi les revendications de Total : détenir au moins 11% du marché français. Est-ce un partage du marché entre GDF 89% et Total 11% ?

Les contrats de long terme ne peuvent servir de fondement à une politique de sécurité d'approvisionnement que s'ils sont répartis entre plusieurs acteurs pouvant se faire concurrence, ce qui exclut qu'un acteur dominant dispose de la majorité de ces contrats pour une zone géographique donnée.

Les contrats de long terme conditionnent les approvisionnements de notre pays. Les infrastructures nationales doivent être adaptées. Comment est assurée la coordination ? Quel rôle est joué par la puissance publique ?

- **Les acteurs du marché du gaz :**

Ils sont très peu nombreux dans le monde :

- des Etats : surtout producteurs, comme la Russie et l'Algérie ; à l'aval, la France fait figure d'exception, encore aujourd'hui, avec son EPIC, le régime de concession et son monopole d'importation.
- les majors pétroliers : souvent intégrés de l'amont à l'aval. Les sociétés de transport et de distribution européennes étaient quasiment toujours de filiales des majors. Exemples : Gasunie, Ruhrgas Enagas...

Ce faible nombre fait que ***tous ces acteurs sont liés entre eux par des contrats d'achats, de transport, de transit et que leurs intérêts convergent très souvent. La concurrence entre acteurs sera très difficile à mettre en œuvre et nous pouvons constater que la concurrence a du mal à s'implanter réellement dans l'ensemble des pays de l'UE aujourd'hui.***

- **Les infrastructures gazières en France :**

- 1) **Définitions :**

Elles se composent :

- des réseaux de transport à haute pression, maillés et interconnectés avec les pipes de transport intercontinentaux et les terminaux méthaniers,
- des terminaux méthaniers et de leurs stockages de GNL,
- des stockages de gaz sous pression,
- des antennes régionales de canalisation
- des équipements auxiliaires indispensables.

Nous n'aborderons pas ici les réseaux locaux de distribution qui sont sous un régime de concession locale.

- 2) **Ces infrastructures sont des monopoles naturels :**

Les investissements en cause, tout comme les autoroutes, les voies ferrées, les réseaux électriques en très haute et haute tension, ne permettent pas d'imaginer une duplication de ces infrastructures à des fins concurrentielles.

La loi de finances rectificative de 2001 art.38 a mis fin au régime de concession et a introduit la cession des ouvrages de transport de gaz naturel à GDF et TOTAL. Nous sommes déjà, pour partie, face à des monopoles privés. **Quels contre-pouvoirs sont mis en place ?**

- 3) **Le fonctionnement de ces infrastructures est intégré dans chaque zone géographique :**

Le territoire est découpé en deux zones géographiques, avec dans chaque zone un monopole absolu sur les infrastructures : GDF et GSO. Dans la zone GDF, il faut citer une zone réservée à une seule qualité de gaz, donc à un seul fournisseur et son grossiste : dans le nord du pays le gaz B pour 13% de la consommation française.

En 2001 GDF écrivait sur le site WEB de Gaz de France Transport :

« Le métier transport est porté par GDF Transport. Il rassemble :

- le rôle d'opérateur de transport en France pour les réseaux de Gaz de France et de CFM : conception, construction, exploitation et maintenance du réseau (terminaux méthaniers, stations de compression, canalisations) ...

- et d'autre part, la conception, la construction, l'exploitation des stockages souterrains ... »

Nous sommes bien devant un métier unique où toutes les actions doivent être coordonnées. Prenons deux exemples : un terminal méthanier ne peut être réellement optimisé que lorsque le réseau de transport aval est dimensionné pour extraire dans des délais rapides le GNL délivré et que des stockages soient opérationnels pour permettre la transformation des flux livrés de GNL en flux nécessaire à l'approvisionnement des clients finals.

Dans un pays comme l'Espagne qui ne disposait que de peu de stockages, le terminal de Barcelone assurait la modulation : très peu ou pas utilisé l'été quant la demande était faible, saturé l'hiver

Un stockage ne pourra réellement jouer son rôle que si le réseau de transport le desservant permet d'absorber les flux de stockage et de déstockage sans problèmes. Le stockage de Chémery, en cas de pointe importante de consommation est limité en débit par les flux acceptables sur les réseaux le desservant.

4) Le rôle des infrastructures est primordial :

Nous pouvons considérer que :

- la diversité des points de raccordements sur les pipes intercontinentaux et les capacités disponibles,
- la disponibilité sur des terminaux méthaniers qui offre des possibilités de diversification des fournisseurs potentiels,
- les stockages souterrains permettant par des stockages stratégiques de pallier la déficience momentanée de tel ou tel fournisseur ou de certaines infrastructures,
- le maillage et les capacités de transport disponibles sur le réseau grand transport proprement dit,

sont autant de facteurs qui contribuent à la sécurité d'approvisionnement et à la création d'un marché concurrentiel dans notre pays.

5) Le cadre législatif et l'organisation des opérateurs historiques :

Ce cadre et l'organisation des opérateurs historiques contribuent à freiner la concurrence sur le territoire français.

Le livre blanc n'apporte aucune réponse aux problèmes que nous avons aujourd'hui.

Comparons à la situation du système électrique, qui sans être parfaite, apporte un certain nombre de réponses positives.

5.1. La séparation managériale : le gestionnaire des réseaux de transport bénéficie d'une **séparation managériale** vis à vis du producteur historique. Les activités de production et de négoce sont bien séparées des activités de gestion des infrastructures.

En gaz, nous allons peut-être vers une filialisation des activités, mais les entreprises restent intégrées et aucune séparation managériale n'est à notre connaissance aujourd'hui prévue. La séparation des activités de gestion des infrastructures en filiales séparées (transport, stockages, terminaux méthaniers) semble nier l'existence d'un métier unique. La coordination obligatoire entre les différentes activités ne pourra se faire qu'au niveau de la « holding » qui recouvre simultanément les infrastructures et les fonctions de négoce.

5.2. Les investissements : Le RTE est responsable vis à vis du ministre d'un certain nombre d'actions majeures comme : la capacité des réseaux à acheminer à tout instant et en tout point du territoire la puissance appelée par l'utilisateur final et son schéma de développement sont approuvés par le ministre. Il simule plusieurs scénarios de développement de l'offre et de la demande à un horizon de 5 ans. En gaz naturel cette responsabilité est reportée sur les (ou le) fournisseurs et leurs (ou ses) contrats d'approvisionnement de long terme. Quelle est la responsabilité des gestionnaires d'infrastructures ?

Dans le cas de fournisseurs multiples, comment est garantie l'adaptation des infrastructures à ces contrats d'approvisionnement ? Une filiale d'un groupe intégré va-t-elle investir dans des infrastructures pour faciliter les flux concurrents ?

Nous pouvons constater que la CRE, qui doit approuver le plan annuel d'investissement de RTE, en est réduite pour le gaz à augmenter le taux de rentabilité de nouveaux investissements (proposition de la CRE pour ATR 2004) afin d'inciter les opérateurs historiques à régler un certain nombre de problèmes de congestions des réseaux qui interdisent l'arrivée de nouveaux entrants dans certaines parties du territoire.

Comment assurer la coordination entre les plans d'approvisionnement des différents fournisseurs et les capacités de réceptions des infrastructures ?

6) L'accès des tiers au stockage : Livre Blanc, Titre III, Chapitre 3.2.

6.1. Rappel de la situation :

- La France importe la quasi-totalité de ses besoins.
- L'optimisation économique du transport sur de longues distances et des terminaux méthaniers impose des flux d'importation les plus constants possibles au cours de l'année. Les flux d'importation actuels en France montrent cette recherche d'optimisation.
- Les consommations de gaz naturel sont très saisonnières : rapport de 1 à 8 pour le résidentiel- tertiaire-petite industrie et plus proche de 1 à 2 pour la grande industrie (source Observatoire de l'Energie).
- Les variations de consommation sont très sensibles aussi sur le court terme (intra-journalier, d'un jour à l'autre).

L'ajustement entre l'importation et la consommation s'opère grâce à des variations de pression dans les réseaux de grand transport (court terme), des mouvements de stockage/ déstockage (essentiellement pour la modulation saisonnière) et le recours à l'interruptibilité de clients finals disposant d'une source alternative de combustible (cette souplesse est actuellement remise en cause par la politique visant à la protection de l'environnement, voir le dossier fuel lourd de l'UNIDEN). Cet ajustement conditionne en permanence les flux bidirectionnels sur les réseaux de grand transport.

6.2. Les missions prioritaires des stockages souterrains :

- stratégique : assurer la continuité de fourniture des consommateurs en cas de défaillance temporaire d'une source d'approvisionnement ;
- assurer autant que faire ce peut la continuité de fourniture en cas de défaillance momentanée (force majeure ou programmée) du réseau de grand transport ou de terminaux méthaniers ;
- assurer le service de modulation (saisonnalité des consommations)
- assurer l'équilibrage journalier des réseaux en sus des variations de pression de ceux-ci.

Au-delà de ces missions prioritaires, en cas de capacités supplémentaires disponibles, celles-ci peuvent être revendues à des fournisseurs pour des opérations de stockage commercial.

6.3. L'accès des nouveaux entrants au stockage du gaz :

- Les stockages ne sont pas considérés dans le projet de loi comme une infrastructure essentielle pour répondre aux besoins de la nation et leur gestion reste à l'intérieur des entreprises intégrées (pas de séparation managériale)
- L'évaluation des stockages stratégiques telle qu'elle ressort du projet de loi va entraver de manière sérieuse la concurrence sur ce marché/ les nouveaux entrants sur le marché seront en effet pénalisés car ils ne disposeront, du fait de cette évaluation, d'aucun réel accès aux stocks et donc d'aucune capacité de modulation.

6.4. Propositions :

- *La gestion des stockages est indépendante de tout fournisseur (séparation managériale).*
- *L'accès aux stockages et la tarification des services sont régulés.*
- *Une analyse de la situation (couple offre/demande) est effectuée régulièrement et les pouvoirs publics se dotent de moyens d'action en cas de constat de manque comme par exemple des possibilités d'appel d'offre. Ce qui n'exclut en rien des recherches de souplesses sur les contrats de long terme.*
- *Seules les situations d'excédents de capacité de stockages peuvent donner lieu à des utilisations à des fins commerciales de ces capacités excédentaires.*

7) L'utilisation des infrastructures gazières :

7.1. Comparaison entre les lois concernant l'électricité (loi du 10 février 2000) et le gaz (loi du 3 janvier 2003)

- pour l'électricité : articles 36 et 37 :

La CRE : **propose** les tarifs d'utilisation des réseaux publics
précise les règles concernant les conditions d'accès aux réseaux, de leur utilisation et du raccordement à celui-ci
approuve les programmes d'investissement du gestionnaire du réseau public

- pour le gaz : Articles 7 et 21

Les opérateurs des réseaux de transport et de distribution et des installations de gaz naturel liquéfié :
publient les conditions générales d'utilisation de leurs ouvrages,
informent le ministre et la CRE des projets de développement et **communiquent** un état de leurs programmes d'investissement

Les **tarifs** d'utilisation des réseaux et des installations de gaz naturel liquéfié sont pris sur proposition de la CRE, à la **demande des opérateurs**.

Nous pouvons considérer que la loi électrique donne un rôle moteur à la CRE ; par contre, en gaz la loi ne lui donne qu'un rôle d'observateur critique

7.2. Conséquence de cette situation avec quelques exemples :

- Les tarifs d'accès au réseau sont différents d'un opérateur à l'autre
- Les tarifs à la distance donnent un avantage compétitif au fournisseur historique. La concurrence n'a accès qu'au Nord et à l'Est du territoire national (constat de la CRE dans son dernier rapport)
- Les clients situés en zone de gaz B doivent acquitter une dîme au fournisseur historique pour acheter sur le seul marché entrouvert c'est-à-dire aujourd'hui Zeebrugge
- Le gestionnaire de réseau limite unilatéralement sa responsabilité en cas de défaillance et n'accepte aucune négociation
- Le gestionnaire de réseau refuse à un site empêché de produire pendant plusieurs mois l'application de la force majeure que reconnaît son fournisseur et exige le paiement des coûts de transport
- Les congestions sont nombreuses sur le territoire et empêchent la concurrence de faire des offres.
- En cas d'incident sur le réseau ou de maintenance de celui-ci, le gestionnaire n'assure pas la continuité de fourniture (situation très différente de l'électricité pourtant non stockable puisque le gestionnaire doit assurer cette continuité).