

Synthèse de la deuxième réunion de travail du groupe de travail sur la régulation des terminaux méthaniers en France

LA REGULATION DES TERMINAUX METHANIERES EN EUROPE

08 janvier 2008

A. Introduction de Colette Lewiner

Après une validation du compte-rendu de la réunion du 14 décembre, le groupe débattait des différents modes réglementaires en vigueur pour les terminaux méthaniers. Est-ce qu'au vu de l'expérience européenne, l'un des deux régimes -régulé ou exempté- est-il préférable à l'autre ? La cohabitation sur un même marché, de terminaux régulés et exemptés est-elle possible ? La cohabitation de ces deux régimes sur un même terminal est-elle envisageable ? Il est aussi nécessaire d'approfondir la demande de visibilité tarifaire des investisseurs et des expéditeurs, en essayant d'en cerner le besoin exact et les modalités de mise en œuvre.

B. La régulation des terminaux méthaniers en Europe (Présentation de Walter BOLTZ)

Walter Boltz estime que le problème auquel l'Europe est actuellement confronté est plus un problème de capacités d'exploration-production et d'infrastructures de transport que de ressources gazières à proprement parler. L'Europe est entourée de grands pays producteurs dont les réserves gazières sont abondantes. La question majeure est de savoir comment faire venir les molécules de gaz en Europe, plutôt qu'aux Etats-Unis ou en Asie.

En matière d'investissements, certains pays, tel que le Royaume-Uni, ont une attitude libérale fondée sur les lois du marché. Sur le continent, les gouvernements ont traditionnellement tendance à adopter une approche plus planificatrice. Walter Boltz pense que les deux philosophies sont complémentaires : dans un premier temps, il faut laisser jouer les acteurs du marché ; mais il est important de réserver le droit aux régulateurs nationaux d'intervenir si les investissements nécessaires ne se matérialisent pas.

Il convient également d'examiner le niveau d'investissement optimal. A titre d'exemple, à la suite de la crise des approvisionnements de l'hiver 2005-2006, le gouvernement italien a défini une marge de 20 % de surplus de capacités d'importation en sus de sa demande de pointe hivernale. Walter Boltz estime ce concept intéressant mais que le niveau de marge doit être évalué en fonction des besoins et de la situation de chaque pays. Par exemple, il est possible que la France, mieux interconnectée avec le reste de l'Europe que l'Italie, ait des besoins différents.

D'après Walter Boltz, la sécurité des approvisionnements ne dépend pas seulement des capacités d'importations. La transparence joue aussi un rôle primordial. Au lendemain de la crise ukrainienne de 2006, les sociétés qui ont voulu re-router du gaz vers l'Europe ont rencontré des difficultés car il y avait peu de données publiques sur les capacités de transport disponibles et leurs propriétaires.

En année climatique moyenne, les capacités européennes de transport et d'importation sont actuellement suffisantes pour assurer la sécurité des approvisionnements. Mais, comme la crise des approvisionnements italienne l'a montré, les capacités peuvent être insuffisantes lors de scénarios plus extrêmes.

Certains investissements sont donc nécessaires ; ils garantiront la sécurité des approvisionnements et permettront d'accroître la concurrence. La croissance de la demande gazière étant liée principalement aux nombres de centrales au gaz qui seront construites en Europe, il y aura une corrélation entre les prix du gaz, ceux du charbon et des certificats d'émission. Walter Boltz estime que la production électrique contribuera à hauteur de 80 % à la croissance de la demande de gaz en Europe.

On peut constater que si tous les terminaux méthaniers actuellement en projet en Europe sont construits, l'utilisation moyenne de ces infrastructures pourrait passer d'environ 50 % à 20 %

dans les terminaux méthaniers européens. Ce scénario étant peu probable, Walter Boltz estime que l'utilisation moyenne sera de l'ordre de 35 à 40 %. En France, les taux d'utilisation moyens sont plus élevés que dans le reste de l'Europe. Cependant, Walter Boltz rappelle qu'investir dans les réseaux de transport et utiliser des terminaux situés à l'étranger peut représenter une solution alternative, dans l'optique de créer un grand marché européen.

En outre, Walter Boltz souligne que la majorité des terminaux projetés en Europe ont obtenu ou sont en cours de négociation pour obtenir des exemptions d'accès aux tiers.

Il estime que la généralisation de la régulation Hackberry adoptée depuis 2002 aux Etats-Unis, ne serait pas forcément adaptée au secteur gazier européen. Le concept américain repose sur le fait que les terminaux méthaniers sont considérés comme faisant partie de la chaîne amont / production.

Par ailleurs, le secteur gazier européen est plus concentré que le secteur gazier américain et n'a pas de séparation patrimoniale effective des gestionnaires de réseaux et de grand hub permettant la formation des prix.

Si des exemptions sont accordées, il faut, selon Walter Boltz, introduire des conditions minimum visant à protéger la concurrence.

En particulier, les procédures d'allocation des capacités et de gestion des congestions doivent être contrôlées par le régulateur. La Commission Européenne est en cours de rédaction de lignes directrices pour l'application de l'article 22 qui, selon Walter Boltz, iront dans ce sens. Pour exemple, Walter Boltz qualifie l'exemption qu'E-Control a octroyée au gazoduc Nabucco d'exemption « équilibrée ». Elle prévoit une open season, une méthodologie tarifaire approuvée par le régulateur et, à terme, la construction de capacités de transport supplémentaires.

C. Conclusions

Les membres du Groupe de travail considèrent que les infrastructures de GNL constituent un outil privilégié pour favoriser la **sécurité d'approvisionnement** et participent activement à créer de la **liquidité sur les marchés**.

Deux approches pour parvenir au bon niveau d'investissement dans les terminaux de GNL existent:

- une approche centralisée, passant par une planification des besoins du marché et une régulation des nouvelles capacités ;
- une approche « marché », où les investisseurs seraient libres de prendre leurs décisions en contrepartie d'une prise de risque plus élevée.

Le Groupe souhaite que le niveau d'investissement optimal ne soit pas décidé de façon centralisée par les autorités administratives ou de régulation.

Il est aussi important de souligner que **les pays producteurs sont vraisemblablement plus attirés par exporter sur des marchés liquides et flexibles que sur des marchés planifiés**.

Par ailleurs, le Groupe souligne qu'il est important que les acteurs de marché disposent du maximum d'information possible afin de leur permettre de prendre leur décision d'investissement.

En outre, il est primordial de s'assurer du traitement équitable, par les gestionnaires des réseaux de transport (qu'ils soient séparés patrimonialement ou non), du raccordement des projets de terminaux, quelques soient les investisseurs et les expéditeurs.

Pour répondre aux interrogations sur l'impact du GNL et des terminaux sur la concurrence Européenne, il faut examiner la réelle fluidité du transport de gaz importé en Europe, en mettant en perspective les projets de gazoducs décidés ou en cours de décision. Il semble pertinent de pouvoir identifier si le marché du gaz en France sera réellement liquide dès le 1^{er} janvier 2009 ou, sinon, à quelle échéance il pourrait le devenir.

En ce qui concerne la régulation, il est important de noter que tous les opérateurs de terminaux méthaniers ne souhaitent pas obtenir une exemption : certains peuvent préférer sécuriser leur chiffre d'affaire grâce aux tarifs régulés plutôt que de prendre des risques liés au marché. D'autres opérateurs peuvent opter volontiers pour une exemption tarifaire sans pour autant demander d'exemption à l'accès des tiers.

La question reste posée de savoir comment donner, à une infrastructure en accès des tiers régulé, de la visibilité tarifaire à long terme et une garantie de stabilité de la méthodologie tarifaire ?

Ce thème sera traité lors des prochaines réunions de travail, le Groupe s'accorde sur le fait que la visibilité est essentielle tant pour les promoteurs de projets que pour les utilisateurs de l'infrastructure.

En ce qui concerne la cohabitation des terminaux méthaniers exemptés et régulés, la question de l'évolution des tarifs d'utilisation des uns par rapport aux autres pourra être analysée. Aujourd'hui, une telle cohabitation n'est encore réalisée nulle part en Europe, il est donc difficile de se baser sur un retour d'expérience.

Il faudra aussi débattre des limites de l'exemption.

La réunion suivante abordera les points précis suivants :

- les différents mécanismes de « Use it or lose it »¹ mis en œuvre : les fondamentaux et le retour d'expérience sur leur application ;
- la cartographie des marchés interconnectés. Quand verra-t-on un marché européen fluide émerger ? ;
- la pertinence du concept de marge de capacités excédentaires d'importations de gaz et le niveau de marge optimal pour le marché français ;
- la cohabitation des terminaux exemptés et des terminaux régulés et une information sur le fonctionnement des terminaux américains régulés.

¹ **UIOLI** : mécanisme permettant à l'opérateur de l'infrastructure de vendre, sur le marché secondaire, la capacité détenue par un utilisateur dit « primaire » mais non utilisée, au profit d'utilisateurs tiers.