

La libéralisation des marchés gaziers en Europe

La directive 98/30/CE — directive « gaz » — adoptée à l'unanimité par tous les États membres de l'UE, le 22 juin 1998, a jeté les bases de profonds changements du secteur gazier européen et de la création d'un marché unique du gaz. Cinq années se sont écoulées depuis sa transposition et, bien que l'ouverture à la concurrence progresse, le taux reste inégal d'un marché à l'autre. La prochaine échéance vers une ouverture totale est désormais fixée au 1^{er} juillet 2007, mais de nombreux obstacles restent encore à lever.

C'est aux États-Unis, sous l'impulsion des mesures successives adoptées par la FERC en 1985 et 1992, que la libéralisation des marchés gaziers a débuté. Dans le même temps, au Royaume-Uni, se mettaient en place les modalités d'ouverture à la concurrence qui ont conduit à la libéralisation totale du marché gazier britannique en 1998. En Europe continentale, la transposition de la directive 98/30/CE en août 2000 a incontestablement marqué une étape importante vers la réorganisation progressive, mais radicale, du secteur gazier. Cette directive 98/30/CE avait initialement fixé un calendrier d'ouverture légale des marchés des 15 États membres sur huit ans, les seuils minimaux d'ouverture passant de 20 % en 2000 à 28 % en 2003 et à 33 % en 2008. L'accélération du processus de libéralisation du secteur gazier avec la seconde directive, 2003/55/CE, constitue une étape essentielle vers la constitution du marché européen unique du gaz.

La directive « gaz » : rappel des objectifs

« Assurer la libre circulation du gaz et renforcer la sécurité d'approvisionnement et la compétitivité industrielle en Europe ». Tel est le principal objectif fixé par la directive « gaz » transposée en droit national par la plupart des États membres de l'Union européenne des 15 à la date du 10 août 2000.

Au travers d'un ensemble de règles communes et de modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur gazier qu'elle établit, la directive « gaz » poursuit de nombreux objectifs :

- Créer un marché unique du gaz naturel en Europe, un marché intégré, compétitif et régulé à l'échelle de l'Union européenne. Cet objectif s'inscrit aussi dans le cadre de la déclaration du Conseil européen de Lisbonne en 2000 qui vise à faire de l'UE l'économie la plus compétitive au monde. La création d'un marché intérieur du gaz naturel suppose un certain degré d'harmonisation des marchés et

l'adoption de nouvelles règles de fonctionnement du secteur gazier auparavant géré par des structures nationales.

- Accroître la compétitivité des entreprises européennes du secteur de l'énergie face à leurs concurrents internationaux grâce au libre fonctionnement du marché.
- Améliorer l'efficacité globale de l'organisation gazière européenne et garantir aux consommateurs individuels et industriels la liberté de choix de leur fournisseur. La pression concurrentielle doit contraindre les opérateurs à réaliser des gains d'efficacité et/ou diminuer leurs marges, notamment en favorisant les économies d'échelle.

À plus long terme, la mise en place d'une concurrence « gaz-gaz » vise à permettre l'émergence d'un véritable prix de marché du gaz, résultant de la confrontation de l'offre et de la demande. Néanmoins, une telle évolution nécessite le développement de carrefours d'échanges normalisés, ou « hubs » gaziers, sur lesquels s'échangent des volumes de gaz suffisants entre différents opérateurs de manière transparente et fluide, et sur lesquels émergent des prix de référence, à l'instar du Henry Hub aux États-Unis.

Les avancées réglementaires vers une ouverture totale des marchés

Le 26 juin 2003, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2003/55/CE établissant un ensemble de règles complémentaires communes pour la création du marché intérieur du gaz naturel.

Cette directive, qui abroge la directive 98/30/CE, comporte de nouvelles mesures destinées à :

- Accélérer les dates d'ouverture légale et complète des marchés du gaz au 1^{er} juillet 2004 pour tous les clients industriels et au 1^{er} juillet 2007 pour les ménages. La mise en place d'un programme progressif d'ouverture des marchés nationaux par les pouvoirs publics concernés permet à chaque pays membre d'organiser la déréglementation des

La libéralisation des marchés gaziers en Europe

marchés nationaux selon un calendrier précis. On peut alors évaluer l'évolution de la libéralisation des marchés du gaz selon les pays membres de la communauté européenne en dressant la carte de l'ouverture théorique de ces marchés compte tenu de ce qui a été annoncé par les pouvoirs publics. Sept États membres sont allés au-delà des dispositions de la directive 2003/55/CE : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont totalement ouvert leur marché à la concurrence.

- Renforcer les obligations de séparation comptable, notamment avec la nouvelle obligation qui consiste à tenir — jusqu'au 1^{er} juillet 2007 — des comptes séparés pour les activités de fourniture aux clients éligibles et les activités de fourniture aux clients non éligibles.
- Renforcer l'indépendance de la gestion des réseaux de transport des autres branches d'activité du secteur.
La directive impose la séparation juridique (une personne morale par activité) du transport des autres activités des opérateurs traditionnels. Selon cette directive, la séparation juridique devait être effective le 1^{er} juillet 2004 en ce qui concerne le transport et au plus tard le 1^{er} juillet 2007 en ce qui concerne la distribution. En revanche, la directive ne prévoit pas d'obligation de séparation juridique pour les terminaux de réception de gaz naturel liquéfié (GNL) et pour le stockage.
- Mettre l'accent sur la possibilité pour les États membres d'imposer aux entreprises opérant dans le secteur gazier des obligations de service public, transparentes et non discriminatoires, pouvant porter sur la sécurité des infrastructures, la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement.
- Renforcer les compétences des autorités de régulation, notamment en matière de contrôle du niveau de transparence et de concurrence sur le marché.

L'accès des tiers aux « infrastructures essentielles »

L'ouverture du secteur gazier Européen doit, pour être effective, assurer à tous les opérateurs, traditionnels ou nouveaux entrants, les mêmes conditions d'accès au réseau, grâce à une gestion impartiale, non-discriminatoire et transparente. C'est pourquoi un élément clé de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz naturel porte sur l'obligation faite à l'opérateur de permettre l'Accès des Tiers au Réseau (ATR) sous contrôle d'une autorité spécifique de régulation chargée de la fixation des tarifs d'accès au réseau. Les réseaux de transport et de distribution sont alors considérés comme des monopoles naturels et régulés. Grâce à ce droit

d'accès au réseau, tous les consommateurs pourront, à terme, choisir librement leurs fournisseurs.

Le caractère non discriminatoire et transparent de l'ATR est assuré par la séparation fondamentale des activités de transport/distribution de l'activité de fourniture des opérateurs traditionnels (règles d'« unbundling ») qui permet l'établissement de la concurrence.

Cette nouvelle directive comporte donc un ensemble de règles spécifiques à l'accès des tiers aux réseaux et aux installations de stockage. Elles portent en particulier sur :

- L'obligation de mise en place d'un système régulé d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution, ainsi qu'aux installations de réception du GNL.
Le mode régulé de l'ATR signifie que les tarifs sont fixés et publiés par les opérateurs sous contrôle du régulateur selon des normes tarifaires préétablies et qu'ils s'appliquent indifféremment à tous les fournisseurs, permettant ainsi d'éviter toute discrimination.
- L'obligation de mise en place d'un accès des tiers aux installations de stockage, soit de type négocié, soit de type régulé. L'accès aux services de modulation et aux fonctions stratégiques du stockage a été reconnu comme un complément essentiel de l'accès aux réseaux, en particulier pour l'approvisionnement des secteurs tertiaire et résidentiel, très largement soumis aux fluctuations de la demande liées aux besoins de chauffage.

Les dispositions de cette directive s'appliquent à tous les États membres de l'UE 25 et sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2004. La Grèce, le Portugal, la Finlande, Chypre et Malte bénéficient d'une dérogation en tant que marchés émergents ou isolés. La République tchèque bénéficiait d'une dérogation dans le cadre du Traité d'adhésion : les dispositions sur l'éligibilité ne lui étaient pas applicables jusqu'au 31 décembre 2004.

Nouvelle organisation du marché et taux réel d'ouverture

La mise en place, au niveau national, d'une concurrence gaz-gaz a déjà largement bouleversé la structure existante des marchés avant la libéralisation. En effet, jusqu'ici cloisonnés, les marchés européens étaient traditionnellement structurés autour d'opérateurs nationaux, souvent en situation de monopole, selon un modèle commun de « quasi-intégration verticale et de monopole réglementé », l'intégration verticale de la chaîne aval assurant à un acteur national, ou à un petit nombre d'acteurs, le monopole des importations, du transport, de la distribution et du stockage, et des activités de fournitures. Toutefois, il est encore très prématuré de parler d'un

La libéralisation des marchés gaziers en Europe

secteur gazier libéralisé à l'échelle de l'Union européenne qui n'est parvenue, pour l'heure, qu'à une simple ouverture inégale de la concurrence entre les marchés.

De nouveaux acteurs

La liberté de choix du fournisseur pour le client ouvre la voie à une concurrence croissante entre les acteurs et favorise l'accès au marché de nouveaux entrants.

Aujourd'hui, des sociétés intermédiaires, les grossistes « shippers » et les traders, se positionnent sur la chaîne gazière pour assurer l'échange des volumes de gaz entre les producteurs et les fournisseurs. Les grossistes permettent également d'assurer le transfert des capacités de transport entre les transporteurs et les fournisseurs. Par ailleurs, l'évolution des stratégies commerciales des opérateurs, qui induit en particulier de vastes mouvements d'intégration horizontale et de désintégration verticale consécutive aux obligations de séparation comptable des activités ou « unbundling », modifie fortement la structure industrielle des marchés gaziers.

Au niveau national, la régulation du marché gazier libéralisé est confiée à une autorité indépendante, chargée d'instaurer et d'organiser la mise en place de la concurrence. Les autorités de régulation supervisent notamment les séparations

comptables entre les différentes activités de l'industrie gazière et veillent au respect de la concurrence en garantissant le bon fonctionnement de l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR) en termes de transparence et de non-discrimination.

Le point sur les taux réels d'ouverture

Depuis le 1^{er} juillet 2004 tous les clients industriels et commerciaux sont éligibles et peuvent choisir leur fournisseur. Toutefois, il existe un décalage important entre le taux légal d'ouverture et le degré de concurrence réelle. Bien qu'il soit difficile d'évaluer la concurrence effective des marchés, compte tenu de la multiplicité des critères envisageables, on peut estimer le degré d'ouverture réel des marchés par le pourcentage des consommateurs éligibles qui ont effectivement changé de fournisseurs.

Ainsi, on constate que, de manière générale, l'ouverture réelle des marchés du gaz est bien moins importante que son degré d'ouverture théorique. De plus, les situations des pays en termes de concurrence effective sont très inégales :

- Le taux de changement de fournisseur pour les gros consommateurs est très élevé (supérieur à 50 %) au Royaume-Uni, qui reste le leader de la concurrence effective, ainsi qu'en Irlande et en Espagne.

Tableau 1
Évaluation de la concurrence sur les marchés gaziers

	Marché éligible (Gm ³)	Taux légal d'ouverture (1 ^{er} juillet 2004)	Taux réel d'ouverture	
			Gros consommateurs	Ménages
Allemagne	82	100 %	7 %	< 2 %
Autriche	7	100 %	9 %	0,5 %
Belgique	11	90 %	60 %*	4 %*
Danemark	5	100 %	30 %	< 5 %
Espagne	20	100 %	> 50 %	5 %
Estonie	1	95 %	20 %	
France	30	70 %	25 %	
Hongrie	8	69 %	5 %	
Irlande	3	86 %	> 50 %	
Italie	62	100 %	30 %	35 %
Lettonie	0	0 %	0 %	
Lituanie	2	70 %	0 %	
Luxembourg	1	72 %	< 5 %	
Pays-Bas	38	100 %	30 %	2 %
Pologne	4	34 %	0 %	
Rép. chèque	0	0 %	0 %	
Royaume-Uni	95	100 %	> 50 %	47 %
Slovaquie	2	34 %	0 %	
Slovénie	1	91 %	0 %	
Suède	1	50 %	< 5 %	

* Gros consommateurs : Flandres 90 %, Wallonie 40 %, Ménages : Flandres uniquement

Source : Commission européenne, rapport d'étalonnage janvier 2005.

La libéralisation des marchés gaziers en Europe

- La France se situe dans la moyenne européenne avec un taux d'ouverture réel situé autour de 25 %.
- Le taux d'ouverture réel est faible (inférieur à 10 %) en Autriche et en Allemagne.
- Dans l'ensemble des pays où les petits consommateurs sont déjà éligibles, le taux de changement de fournisseurs pour ces derniers reste négligeable sauf au Royaume-Uni et en Italie.

La création d'un marché concurrentiel : obstacles et conditions favorables

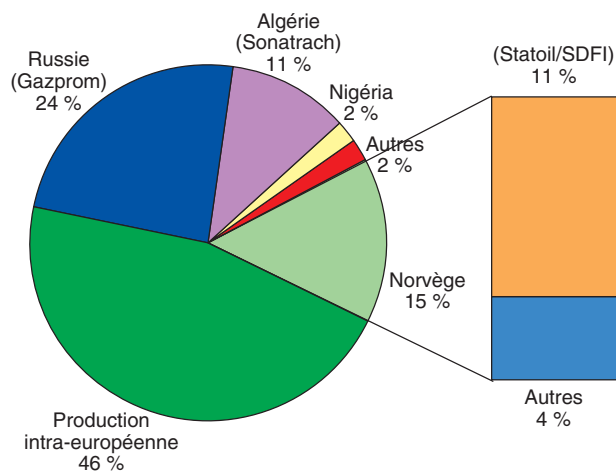
Analyse des obstacles à la libéralisation

Au-delà de la législation communautaire, la mise en œuvre d'une véritable ouverture à la concurrence se heurte à de nombreux obstacles que l'adoption de réglementations ne suffit pas à éliminer. En effet, le secteur gazier reste dépendant de facteurs technico-économiques spécifiques à l'Europe et à son approvisionnement en gaz.

- *L'offre est très concentrée dans un petit nombre de pays producteurs en dehors de l'Europe et de plus en plus lointaine*

La structure des importations gazières en Europe se caractérise principalement par un manque de concurrence au niveau des approvisionnements avec la prédominance de compagnies d'États des pays producteurs n'appartenant pas à l'Union européenne, tels que Statoil, Gazprom et Sonatrach. En 2004, ils ont représenté plus de 45 % de l'approvisionnement européen. De plus, cette dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations extérieures devrait fortement s'accroître au cours des prochaines années.

Fig. 1 Approvisionnement gazier européen en 2004



Source : CEDIGAZ

Le projet de libéralisation se heurte donc à une difficulté majeure qui consiste à ouvrir le marché gazier aval de l'Union européenne alors que l'amont, échappant largement à la régulation européenne, représente une part élevée des coûts et reste contrôlé par un petit nombre d'acteurs.

De ce point de vue, le marché d'Europe continentale diffère totalement des marchés américain et britannique à l'aube de leur libéralisation puisque ces marchés étaient déjà matures et bénéficiaient d'une offre excédentaire suffisante pour s'affranchir des importations.

- *Des relations commerciales rigides limitant la concurrence entre fournisseurs*

L'offre de gaz en Europe s'inscrit de manière traditionnelle dans le cadre de contrats d'importation à long terme qui ont pour objectif de garantir, sur la durée, la viabilité économique des investissements, tout en sécurisant des débouchés pour le gaz produit. Ces relations contractuelles de long terme qui existaient avant la libéralisation entre pays producteurs et acheteurs limitent aujourd'hui les possibilités de développement d'échanges de court terme et les opportunités d'entrée de nouveaux acteurs. L'insuffisance de gaz disponible en dehors des contrats long terme représente une entrave majeure à l'ouverture à la concurrence au niveau national puisque, dans de nombreux cas, un seul grossiste domine le marché et commercialise la quasi-totalité du gaz.

Par ailleurs, malgré les fluctuations conséquentes des cours du pétrole ou des produits pétroliers sur lesquels les prix du gaz sont indexés, les prix du gaz des contrats d'approvisionnement à long terme restent généralement inférieurs aux prix du gaz vendu sur les marchés spot en période d'hiver, ce qui fragilise la compétitivité des nouveaux opérateurs. En outre, au niveau national, la coexistence de prix de marché élevés imposés aux consommateurs éligibles et de tarifs réglementés plus faibles crée également des distorsions de concurrence.

Outre la structure du marché gazier européen, la mise en œuvre de la concurrence est freinée par des contraintes réglementaires (manque de transparence, manque d'harmonisation entre les marchés, notamment en termes de tarification, de mode d'équilibrage obligatoire inadapté pour certains marchés...) mais aussi techniques. Ces dernières portent en particulier sur :

- les différences de qualité du gaz ;
- l'existence de congestions sur le réseau ;
- des interconnexions entre les États membres insuffisamment développées pour être le support d'un marché unique concurrentiel réellement fluide. Les investissements dans de nouvelles infrastructures gazières représentent actuellement

La libéralisation des marchés gaziers en Europe

une clé manquante du développement d'un véritable marché concurrentiel.

Les marchés spot poursuivent leur développement. Toutefois, les signaux des marchés de court terme ne permettent pas d'orienter de façon optimale le choix d'investissements dont la rentabilité se fait sur le long terme. Aussi, dans les années à venir, certains opérateurs pourraient adopter une stratégie de sous-investissement, ce qui conduirait à une décroissance des capacités de transport sur le réseau. Enfin, d'autres interrogations viennent s'ajouter, en particulier en ce qui concerne les conséquences négatives que pourrait éventuellement causer la volatilité croissante des prix sur les investissements.

Les conditions favorisant la mise en concurrence

La concurrence sur les marchés nationaux est conditionnée par l'accessibilité réelle aux marchés de gros et de détail des producteurs domestiques et étrangers, fournisseurs, et traders. Elle repose, au delà de la notion d'éligibilité, sur de multiples

facteurs, qu'ils soient d'ordre réglementaire, industriel, technique ou commercial.

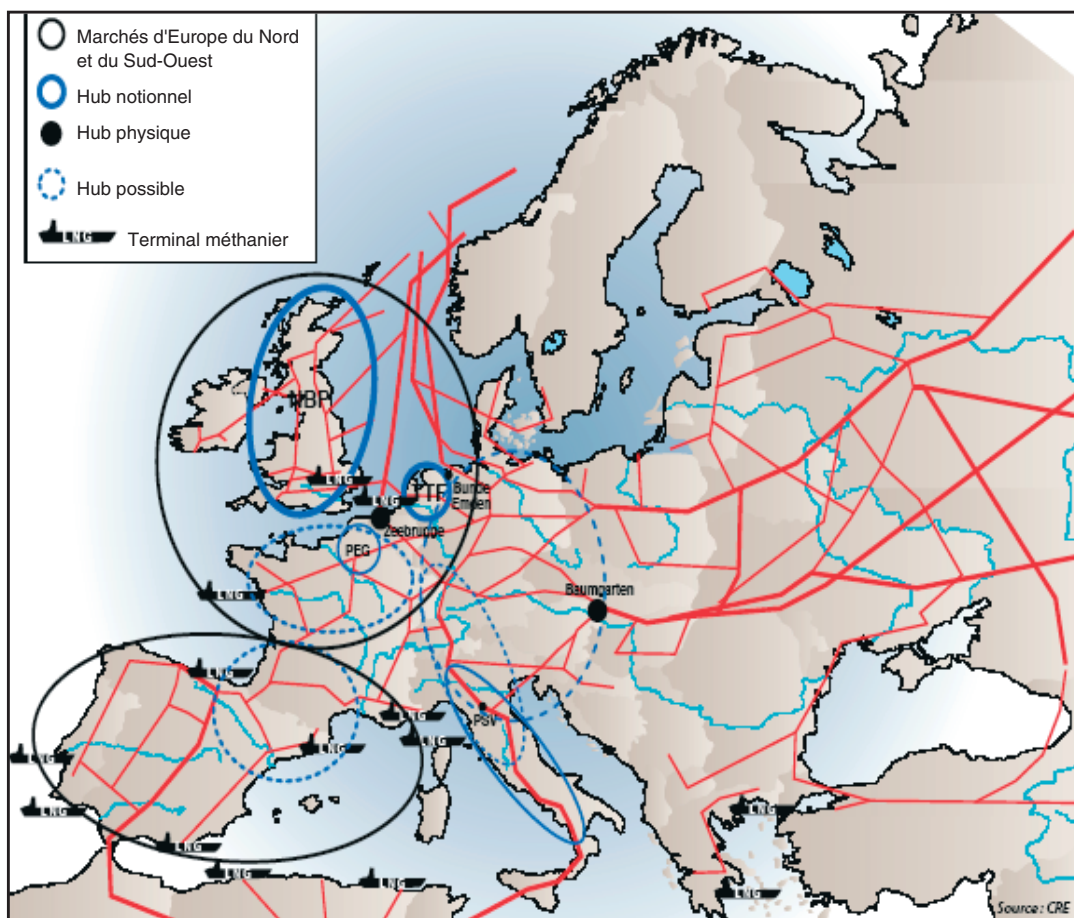
- *La clarification du cadre réglementaire et juridique au niveau européen*

Les pouvoirs publics ont pour mission de clarifier le cadre juridique et réglementaire au niveau européen afin de garantir aux opérateurs une meilleure transparence et visibilité. La régulation doit apporter des éléments à tous les acteurs de la chaîne gazière et assurer notamment une visibilité de long terme sur les conditions d'investissement aux opérateurs en charge des infrastructures, afin de préserver la qualité des réseaux existants et de permettre leur développement à long terme.

L'ouverture à la concurrence suppose aussi la mise en œuvre d'une tarification non discriminatoire sous contrainte d'efficacité économique. La structure de la tarification doit favoriser la concurrence et permettre à l'opérateur de couvrir les coûts de développement des infrastructures tout en comportant des

Fig. 2

Les places de marché en Europe



La libéralisation des marchés gaziers en Europe

dispositifs de rémunération incitatifs adaptés aux investissements de long terme. D'une manière générale, il a été reconnu qu'un système « entrée-sortie », tant pour la tarification que pour la réservation des capacités sur le réseau de transport, est plus approprié au développement d'un marché concurrentiel. Ces tarifs, qui rendent possible une réservation des capacités aux points d'entrée et de sortie en supprimant l'identification des flux physiques entre les points dans une zone tarifaire, permettent de ne pas pénaliser les utilisateurs vis-à-vis de la distance mais aussi de faciliter les échanges et la création de carrefours d'échanges normalisés. En Europe, l'adoption de la tarification de type « entrée-sortie » tend à se généraliser.

- *L'affaiblissement du poids dominant des opérateurs historiques au niveau national*

Pour faciliter l'entrée de nouveaux fournisseurs de gaz sur le marché, réduire la position dominante des opérateurs historiques et ainsi faciliter le développement de la concurrence, certains pays ont introduit, pour une durée de plusieurs années, des programmes de rétrocession, par les opérateurs historiques, d'une partie de leur portefeuille de contrats à long terme « gas release programs ». Ces programmes permettent à un nouvel entrant d'accéder à la ressource physique et de conquérir des parts de marché au détriment de l'opérateur historique lorsque celui-ci dispose de la quasi-totalité du gaz importé. Ces procédures ne sont pas prévues par la directive « gaz » mais la Commission européenne a déjà exigé un mécanisme de « gas release » comme compensation à certaines fusions (E.ON-Ruhrgas en Allemagne). Cette rétrocession de gaz a aussi parfois été imposée par certaines législations nationales (Angleterre, Italie, Espagne) ou par certaines commissions de régulation pour introduire plus de concurrence au niveau du marché aval (France, Danemark, Autriche). Les régulateurs doivent s'assurer que le gaz ainsi acquis sera bien commercialisé dans le pays d'accueil prévu afin de ne pas fragiliser la sécurité d'approvisionnement du pays importateur.

- *La mise à disposition de capacités suffisantes aux points d'interconnexions*

Le décloisonnement des marchés par la concurrence transfrontalière permet de réduire le caractère monopolistique de l'offre mais ne peut pas jouer si les capacités sont insuffisantes. Les opérateurs doivent donc disposer de surcapacités tant au niveau de l'approvisionnement que du transport afin d'accroître la fluidité des flux gaziers et accroître la concurrence entre les fournisseurs.

- *Le développement d'infrastructures commerciales qui facilitent les échanges*

En multipliant le nombre d'opérateurs présents sur le marché, l'ouverture à la concurrence introduit une incertitude sur

la part de marché de chacun et se traduit par la nécessité de procéder à des échanges entre un plus grand nombre d'intervenants sur le marché européen.

La remise en cause des « clauses de destination » : les contrats long terme comportaient une clause, dite « de destination », qui interdisait aux importateurs signataires des contrats de revendre le gaz à tout autre pays que celui auquel il était destiné par contrat, ce qui supprimait quasiment toute concurrence entre opérateurs. Relevant la nature « anticoncurrentielle » de ces clauses, la Commission européenne les a déclarées illégales, sans pour autant remettre en cause le principe des contrats long terme. Ces clauses de destination ont été abrogées fin 2003 par Gazprom dans ses contrats de fourniture avec ENI, E.ON-Ruhrgas et OMV. Ces clauses ont aussi déjà été abandonnées par les fournisseurs norvégiens et nigériens et des discussions sont en cours avec Sonatrach.

Le rôle essentiel des points d'échange normalisés « hubs » : des échanges sur les marchés spot sont nécessaires et leur développement s'observe actuellement aux hubs gaziers, dont les plus importants sont le « National Balancing Point » (NBP) au Royaume-Uni, « Zeebrugge » en Belgique et le « Title Transfer Facility » aux Pays-Bas. Les hubs gaziers et les marchés spot sont appelés à jouer un rôle essentiel dans l'ouverture des marchés car ils constituent un débouché direct pour des nouvelles ressources en gaz non dédiées à des contrats long terme. La présence de grossistes aux hubs permet la réalisation d'arbitrages sur les livraisons de gaz, l'utilisation d'instruments de flexibilité et de gestion des risques au bénéfice de tous les acteurs gaziers, y compris les consommateurs éligibles, et non au seul profit des opérateurs historiques. Par ailleurs, la création d'un maillage des réseaux européens par les hubs gaziers situés à certains points clés des réseaux pourrait accroître la fluidité des échanges transfrontaliers et permettre ainsi d'accélérer l'ouverture des marchés en facilitant les « swaps ».

Conclusion

Malgré la multiplication des échanges entre les marchés nationaux et une intégration verticale moindre par rapport au secteur électrique, la construction d'un marché gazier européen unique, intégré et basé sur une plus grande fluidité des échanges grâce à des places de marché actives, n'est pas encore achevée.

La mission des pouvoirs publics consiste à conduire l'adaptation du secteur gazier européen au nouveau contexte, en maintenant la confiance tant vis-à-vis des producteurs que des consommateurs. De manière plus générale, les gouvernements

La libéralisation des marchés gaziers en Europe

font face à une tâche multiple qui consiste à accroître la concurrence et la compétitivité du secteur gazier tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement et les missions de service public et en respectant les dispositions relatives à la protection de l'environnement.

Il convient donc de concilier concurrence et maintien des équilibres offre-demande à long terme, et de bâtir des formes

d'organisations adaptées pour que l'offre potentielle de gaz naturel, de plus en plus lointaine, se développe suffisamment pour satisfaire la forte croissance attendue de la demande.

*Armelle Lecarpentier, CEDIGAZ
armelle.lecarpentier@ifp.fr*

Manuscrit définitif remis le 20 décembre 2005



IFP (Siège social)

1 et 4, avenue de Bois-Préau - 92852 Rueil-Malmaison Cedex - France
Tél. : +33 1 47 52 60 00 - Fax : +33 1 47 52 70 00

IFP-Lyon

BP 3 - 69390 Vernaison - France
Tél. : +33 4 78 02 20 20 - Fax : +33 4 78 02 20 15