



**Avis n° 04-A-05 du 30 janvier 2004  
relatif au projet de décret fixant les tarifs d'accès  
aux réseaux de transport du gaz et aux terminaux méthaniers**

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre en date du 5 septembre 2003 enregistrée sous le numéro 03/0062 A par laquelle le ministre de l'économie a saisi le Conseil d'une demande d'avis en application de l'article L. 410-2 du code de commerce ;

Vu la directive européenne n° 03/55 du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ;

Vu la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;

Vu le Livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 02-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement, entendus lors de la séance du 9 décembre 2003, ainsi que les représentants de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), de Gaz de France, en application de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

1. Le ministre de l'économie a saisi pour avis le Conseil du projet de décret fixant les tarifs d'accès aux réseaux de transport de gaz et aux terminaux méthaniers en application de l'article 7/I de la loi du 3 janvier 2003. Le projet de décret s'inscrit dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du marché du gaz en Europe et contribue à l'objectif développé au point quatre de l'exposé des motifs de la directive européenne relative au gaz du 26 juin 2003 : « *un marché entièrement ouvert qui permet à tous les consommateurs de choisir librement leur fournisseur et à tous les fournisseurs de délivrer librement leurs produits à leurs clients* ».

2. Trois opérateurs sont concernés par ce texte, Gaz de France (GDF), Compagnie Française du Méthane (CFM) et Gaz du Sud-Ouest (GSO), qui disposent chacun d'un réseau de transport, en situation de monopole sur leur territoire respectif. GDF détient en outre les deux

terminaux méthaniers français situés à Fos et à Montoir de Bretagne. Le décroisement des participations de Total et de GDF dans leurs filiales CFM et GSO devrait réduire à deux le nombre des opérateurs, GDF reprenant le réseau de CFM.

3. Le principe de tarification retenu pour le transport est un tarif « entrée-sortie multizones », où le tarif payé est la somme des éléments tarifaires correspondant à l'entrée sur le territoire national, à la liaison éventuelle entre deux ou plusieurs zones, et à la sortie vers le réseau régional.

4. L'utilisation des terminaux portuaires méthaniers donne lieu à une structure tarifaire plus classique, composée d'un droit fixe d'accostage et d'une part variable liée aux quantités en cause (volume de gaz et durée de stockage).

5. Une tarification se décompose en deux éléments : la structure du tarif, c'est à dire les règles employées pour le déterminer, et son niveau, qui commande le montant prélevé. Le Conseil, consulté pour avis sur un projet de texte, est appelé à se prononcer sur l'aspect structurel du tarif plutôt que sur le niveau des valeurs retenues dont l'appréciation *ex ante* est peu pertinente dès lors que le projet soumis à l'avis ne donne pas d'informations sur le niveau des coûts auquel le tarif doit s'ajuster.

6. Ce projet de tarif doit être apprécié au regard des critères posés par l'article 18 de la directive européenne n° 03/55 du 26 juin 2003 : « *Les Etats membres veillent à ce que soit mis en place, pour tous les clients éligibles, y compris les entreprises de fourniture, un système d'accès des tiers aux réseaux de transport. Ce système, fondé sur des tarifs publiés, doit être appliqué objectivement et sans discrimination entre les utilisateurs du réseau. (...)* », complétée par l'article 7/III de la loi du 3 janvier 2003 : « *Les tarifs et conditions commerciales d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel et des installations de gaz naturel liquéfié, y compris les installations fournissant les services auxiliaires, sont établis en fonction de critères publics, objectifs et non discriminatoires en tenant compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à ce service* ».

7. Les critères retenus par le législateur sont ainsi de trois ordres : la transparence des conditions tarifaires proposées, l'absence de discrimination entre utilisateurs et l'orientation des tarifs vers les coûts.

## **I. La transparence tarifaire**

8. L'objectif de transparence tarifaire est atteint lorsque le tarif est public et établi sur des bases objectives communes aux différents transporteurs.

### ***La forme du texte tarifaire :***

9. Le projet de texte soumis pour avis est composé du décret proprement dit, qui se limite à renvoyer à une annexe. Cette annexe contient toutes les informations utiles et est, elle-même, accompagnée de trois annexes techniques relatives à la liste des points de sortie pour les 3 réseaux de transport existant (GDF, CFM, GSO). Ainsi, en considérant que les annexes au décret font partie du décret lui-même, le choix a été fait de régler l'ensemble du dispositif, y compris ses détails techniques et ses éléments quantitatifs, dans un même texte réglementaire. Cette solution rendra plus lourds d'éventuels ajustements ultérieurs qui ne porteraient pas sur les principes de la tarification (voir paragraphe 20).

10. Il paraît souhaitable, dans le respect de la loi (articles 7/I de la loi du 3 janvier 2003 et L.410-2 du code de commerce) et de la hiérarchie des normes juridiques, d'établir clairement la distinction entre les règles définissant les éléments d'assiette et leur mode de prise en compte nécessaires au calcul des tarifs et ayant une valeur pérenne, qui relèvent par nature du décret, et la fixation du montant des tarifs, susceptible d'être renvoyée à un acte réglementaire de rang inférieur, par exemple un arrêté qui pourra être adapté et ajusté de façon plus souple. La directive européenne opère d'ailleurs la distinction entre les méthodes de calcul et les tarifs proprement dits.

#### ***L'assiette de calcul des tarifs de transport :***

11. Les éléments tarifaires composant le prix facturé à l'utilisateur (entrée, liaisons, sortie) s'appliquent à la réservation d'une capacité journalière de transport pour la desserte demandée, pour une durée annuelle (cas de GDF et CFM) ou semestrielle (cas de GSO), éventuellement réduite à un mois en contrepartie d'un tarif majoré.

12. Retenir la capacité de transport requise plutôt que le volume de gaz transporté présente deux avantages. Les caractéristiques techniques hétérogènes du réseau existant sont mieux prises en compte dans les tarifs ; l'équilibre financier du transporteur est assuré dès qu'il a placé ses capacités disponibles en début d'exercice, au lieu d'avoir à supporter le risque d'une baisse de la demande en cours d'année sur un itinéraire.

13. Pour que la méthode tarifaire choisie soit cohérente, il faut toutefois qu'elle soit appliquée à tous les éléments tarifaires et tous les transporteurs. Or tel n'est pas le cas. La quantité transportée est également prise en compte, en plus de la réservation de capacité, pour les tarifs de sortie de GDF, ainsi que pour le tarif d'entrée sur le réseau de CFM du gaz venant du réseau de GDF. A ce stade de l'ouverture des marchés et dans le souci d'éviter une transition brutale, ce choix peut se justifier par la nécessité d'ajuster le tarif total aux coûts à couvrir et d'assurer ainsi un certain lissage tarifaire (la valeur relativement modeste de cet élément tarifaire plaide *a priori* en ce sens), mais le fait d'appliquer des critères de tarification différents selon les transporteurs introduit un facteur d'incohérence défavorable à l'objectif de transparence poursuivi ; ce point devra être suivi lors des étapes ultérieures, spécialement lorsque les réseaux CFM et GDF seront juridiquement unifiés.

#### ***Le nombre de zones tarifaires :***

14. Le territoire national est divisé en 8 zones tarifaires, 5 pour GDF, 2 pour CFM et une zone unique pour GSO. La multiplication du nombre de zones est en soi un facteur de complexité tarifaire mais s'explique par des critères objectifs de deux ordres : la situation juridique et technique actuelle du réseau, et la nécessité d'intégrer la distance parcourue.

15. L'existence de trois transporteurs juridiquement distincts et indépendants impose des facturations séparées. Au plan technique, les flux de gaz entrant sur le réseau doivent être en permanence équilibrés avec ceux en sortant (selon le cas consommés par les utilisateurs, exportés vers une autre zone, ou le réseau d'un autre transporteur, stockés), en tenant compte des contraintes créées par le faible nombre des points d'entrée possibles pour le gaz (Dunkerque, Taisnières, Obergailbach, Montoir de Bretagne et Fos) et par les capacités hétérogènes des gazoducs et des stations de compression, qui sont à l'origine ou susceptibles de créer des points de congestion. Ce constat technique justifie de n'avoir pas retenu la solution d'un tarif uniforme indépendant du trajet parcouru, de type « *timbre poste* ». Les réserves émises par le Conseil au sujet des tarifs de transport de l'électricité peuvent être ici rappelées : « *les principaux inconvénients de la tarification « au timbre-poste » tiennent à son*

*absence de prise en compte des contraintes de réseau et du coût des renforcements nécessaires pour lever ces contraintes » (avis 2002-05).*

16. La prise en compte de la distance dans le tarif entrée-sortie doit également éviter l'apparition de transferts de charge entre les livraisons nationales et le gaz en transit vers un pays étranger, ce qui constituerait des subventions croisées que la loi interdit. Elle constitue aussi un moyen de rééquilibrer les situations concurrentielles d'opérateurs de tailles très dissemblables ; GDF possède en effet des possibilités d'optimisation que ses concurrents n'ont pas en raison de l'importance de ses réservations de capacités, des volumes de gaz qu'il traite, de son utilisation des cinq points d'entrée existants et de son portefeuille de clients couvrant tout le territoire.

17. Le Conseil comprend les arguments techniques exposés en faveur de cette solution basée sur la prise en compte de multiples zones, mais en déduit que le nombre des zones pourra être réduit si le nombre des obstacles techniques exposés et celui des transporteurs devaient diminuer. Il souhaite, en conséquence, que la carte géographique tarifaire soit rapidement adaptée dans le sens d'une réduction dès lors que le nombre de transporteurs évoluera et dans la mesure où les points de congestion limitant les capacités seront résorbés.

#### ***Les tarifs d'accès aux terminaux méthaniers :***

18. Le tarif d'accès est la somme de 4 éléments : un droit fixe par cargaison, deux parties variables pour le déchargement et le nombre de jours de stockage, calculées en fonction du nombre de mégawatts/heure, et une facturation forfaitaire du gaz auto-consommé par les installations (0.5% du volume traité). Le tarif est liquidé et payé à la prestation, à priori ponctuelle, puisque le texte ne mentionne pas d'engagement de réservation pour une période déterminée à la charge du client.

19. A ce stade de la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence, la difficulté provient de l'impossibilité pratique de vérifier l'orientation vers les coûts demandée par les textes, faute d'une comptabilité séparée pour les installations de gaz naturel liquéfié, l'obligation édictée en la matière n'entrant en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Cette situation conduit à recommander un tarif provisoire limité à la seule année 2004.

## **II. L'absence de discrimination entre utilisateurs**

20. L'absence de discrimination s'exprime au niveau tarifaire par le traitement égal donné, d'une part, aux différents utilisateurs, les opérateurs historiques et les nouveaux entrants, et, d'autre part, aux différents types de flux, livraisons à un consommateur installé sur le territoire français et transits internationaux.

#### ***L'accès au réseau de transport :***

21. Le réseau actuel construit au fil des ans en fonction des besoins propres des trois opérateurs historiques n'offre, en l'état, que peu de capacités disponibles, avec des points de congestion potentiels ou déjà avérés, qui ont, notamment, sous-tendu le choix de diviser le territoire français en huit zones tarifaires. L'accroissement des capacités de transport n'est concevable qu'à moyen terme, étant donnés les coûts et les délais importants pour construire de nouveaux gazoducs.

22. Un nouvel entrant sur le marché n'a pas d'autre possibilité pour accéder aux clients éligibles que d'utiliser les réseaux des opérateurs intégrés historiques qui, dans le même temps, sont aussi ses concurrents pour la vente de gaz. La notion d'infrastructure essentielle est ainsi appelée à s'appliquer ; le Conseil a déjà, à plusieurs reprises, souligné l'importance de l'accès à ces infrastructures dans le développement attendu de la concurrence : « *Dans un secteur dans lequel l'émergence de la concurrence est conditionnée par l'accès à une infrastructure essentielle, il convient que le gestionnaire de cette infrastructure, en particulier lorsqu'il est également exploitant, fasse droit aux demandes d'accès raisonnables émanant d'autres exploitants dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Le niveau des redevances établi selon de tels critères doit favoriser l'efficacité en assurant une utilisation optimale des ressources disponibles et ne doit pas restreindre les possibilités d'entrée sur le marché* » (avis 1997-09, Réseau Ferré de France).

23. L'accès au réseau pour l'ensemble des entreprises met ainsi en cause le niveau des tarifs demandés. Sa réalisation pratique implique aussi que soient rendues disponibles les capacités de transport requises. Ce dernier aspect ne relève qu'en partie de la politique tarifaire : il pose la question de la nécessaire indépendance de fonctionnement des transporteurs et soulève le problème de la régulation des investissements de développement des réseaux existants.

24. Concernant le niveau des tarifs appliqués, le Conseil n'est pas en mesure d'apprécier les montants préconisés par le projet de décret, mais tient à rappeler les deux conditions générales figurant dans sa jurisprudence relative aux tarifs d'accès aux infrastructures essentielles.

25. L'ensemble des opérateurs doit être placé dans une situation d'égalité vis à vis des tarifs, une même prestation devant être facturée au même prix quelle que soit l'entreprise : « *[La séparation comptable] doit permettre de veiller à ce que les conditions d'accès aux réseaux soient identiques pour toutes les installations de production, en vérifiant l'orientation vers les coûts de la tarification adoptée, son caractère non discriminatoire et l'absence de subventions croisées entre activités. La tentation existe, en effet, pour les opérateurs intégrés, de placer le maximum de charges sur les activités de monopole au bénéfice des activités en concurrence* » (avis 2000-29 sur la séparation comptable dans le secteur de l'électricité). Cette première condition d'un tarif identique pour tous les utilisateurs est complétée par la nécessité que le tarif soit également d'un montant économiquement raisonnable pour autoriser une concurrence équitable entre les opérateurs historiques intégrés et les nouveaux acteurs sur le marché : « *Si le respect de l'égalité de traitement et de la non-discrimination est nécessaire à l'exercice de la concurrence, il n'en reste pas moins que, dans certains cas, il y aura lieu de s'interroger sur le niveau même de ces prix de cession pour s'assurer qu'ils ne sont pas disproportionnés par rapport aux services rendus, dès lors que, si ces prix engendrent des profits pour l'opérateur intégré, ils constituent des coûts pour les opérateurs non intégrés* » (avis 1997-07 relatif à l'activité mobiles de France Télécom).

26. S'agissant de la disponibilité physique des capacités de transport qui doit être garantie à tout nouvel entrant pour que la concurrence soit effective, on peut considérer, à demande globale donnée, que cette entrée se traduit par la perte du client par un opérateur existant, ce qui conduira le nouveau fournisseur à reprendre la capacité de transport devenue inutile pour le premier. L'efficacité de cette substitution automatique ne relève toutefois pas des règles tarifaires, mais renvoie aux conditions de fonctionnement des transporteurs, qui sont des filiales des opérateurs historiques intégrés.

27. Au delà de cette substitution mécanique, la politique tarifaire est, en revanche, employée pour dégager des capacités supplémentaires ponctuelles. Le projet de décret ouvre ainsi la possibilité pour un utilisateur de réserver des capacités à titre non ferme, en échange d'une réduction du tarif normalement applicable : capacités « *interruptibles* », c'est à dire non

garanties à l'utilisateur, et capacités « restituables », que le transporteur peut reprendre à un opérateur pour les attribuer à un nouvel entrant dépourvu de capacités.

28. Toutefois la mise en œuvre de ce dispositif présente dans le projet soumis au Conseil, l'inconvénient d'être confiée à chaque transporteur, reposant ainsi sur la bonne volonté des opérateurs historiques et sur le degré d'autonomie d'action conférée à leur filiale de transport.

29. L'efficacité du dispositif, du point de vue de la concurrence, gagnerait à ce que le projet de décret donne à la CRE le pouvoir d'imposer aux trois transporteurs un volume minimal annuel de capacités restituables, et que cette information soit publique.

#### ***Le transport du gaz en transit :***

30. Les tarifs proposés n'individualisent pas le cas des transits internationaux (transport du gaz de la mer du nord acheté par l'Italie ou l'Espagne). La cohérence du système tarifaire et le respect des textes excluent un traitement distinct. A défaut, les règles de couverture par les tarifs des coûts supportés par le transporteur et d'absence de subventions croisées ou de discriminations entre les différents trafics et entre les différents utilisateurs, ne seraient pas respectées.

31. Au besoin, les contrats internationaux de transit devront être mis en conformité avec la nouvelle réglementation tarifaire française, qui, elle-même, applique la directive communautaire.

#### ***La régulation des investissements réalisés par les gestionnaires de réseau et de terminaux méthaniers :***

32. La politique d'investissement des transporteurs représente un enjeu pour l'accès aux clients et le développement du marché du gaz par rapport aux autres énergies. Une croissance forte de l'activité des nouveaux entrants sur le marché du gaz se heurtera à l'absence de capacités de transport disponibles, le réseau existant ayant été construit par les opérateurs historiques en fonction des volumes vendus afin d'éviter, en bonne gestion, les capacités oisives. En outre, il est constant que la gestion d'un réseau ouvert à de multiples concurrents peut exiger des marges de capacités disponibles plus élevées que dans une utilisation monopoliste. Les trois transporteurs, filiales des groupes historiques intégrés, pourraient donc avoir à arbitrer entre des demandes de capacités nécessaires à l'activité de leur maison mère et celles émanant de nouveaux opérateurs pour une desserte donnée. Il en ira de même pour la sélection des investissements à réaliser afin de résorber les congestions locales par aménagement ou construction de nouveaux gazoducs. Ce risque potentiel pour le libre jeu de la concurrence mérite d'être pris en charge par le régulateur.

33. Faute de disposition dans la loi de 2003 permettant au régulateur d'exercer un contrôle de la politique d'investissement des transporteurs, la CRE a adopté une réponse tarifaire. La rémunération du capital investi, qui est prise en compte pour déterminer le montant des tarifs, bénéficie de taux d'intérêt majorés pour certains types d'investissement (12 % au lieu de 7.75 % ou 9 % pour les investissements de décongestion du réseau, 11 % au lieu de 9.75 % pour les nouveaux équipements de gaz naturel liquéfié).

34. L'ordre de réalisation entre plusieurs investissements de décongestion ou de capacité reste cependant laissé à l'initiative du transporteur. L'efficacité de ce dispositif gagnerait à être complétée par une liste des investissements éligibles aux taux majorés, qui serait établie par la CRE, rendue publique et mise à jour régulièrement. Cette compétence ne paraît pas incohérente avec le dispositif de régulation dès lors que les autorités publiques ont d'ores et

déjà dû identifier les points de congestion pour établir la carte des zones tarifaires (voir paragraphes 15 à 18).

35. La solution retenue n'apporte donc qu'une réponse partielle à la nécessité d'une politique d'investissement du transporteur qui soit pleinement indépendante de la stratégie commerciale suivie par l'opérateur intégré de façon que le transporteur satisfasse l'ensemble de ses clients, y compris les concurrents de l'opérateur intégré dont il dépend. En outre, d'autres conséquences pourraient être tirées du choix de favoriser les investissements de desserrement des points de congestion par une rentabilité accrue du capital investi : la perspective d'une rémunération accrue sur le long terme est, en effet, de nature à accroître l'intérêt d'investisseurs potentiels, justifiant une mise en concurrence des entreprises intéressées par la construction et l'exploitation des nouveaux projets de taille importante, au lieu de les attribuer automatiquement au transporteur historique implanté sur le territoire concerné.

36. Au-delà de cette réponse tarifaire au nécessaire contrôle de l'investissement, la solution réside, complémentaiement, dans les garanties juridiques mises en place pour s'assurer de l'indépendance de fonctionnement des transporteurs. Les règles prévues sur ce point pour le gaz apparaissent en retrait par rapport à celle appliquées pour l'électricité. L'article 21/3<sup>ème</sup> alinéa de la loi de 2003 prévoit en effet que « *L'opérateur informe le ministre chargé de l'énergie et la CRE des projets de développement de son réseau et leur communique annuellement un état de son programme d'investissement relatif au transport ou à la distribution du gaz naturel* », tandis que l'article 14 de la loi de 2000 sur l'électricité instaure une régulation beaucoup plus stricte de l'investissement du transporteur : « *Le gestionnaire du réseau public de transport (...) élabore chaque année à cet effet un programme d'investissements, qui est soumis à l'approbation de la Commission de régulation de l'énergie. Le schéma de développement du réseau public de transport est soumis, à intervalle maximal de deux ans, à l'approbation du ministre chargé de l'énergie après avis de la CRE* ».

37. La directive européenne relative au gaz du 26 juin 2003 se limite à fixer, en son article 9, les « *critères minimaux à appliquer pour garantir l'indépendance du gestionnaire de réseau* », sous forme de « *pouvoirs de décision suffisants, indépendamment de l'entreprise intégrée de gaz, en ce qui concerne les éléments d'actifs nécessaires pour assurer l'exploitation, l'entretien et le développement du réseau* ».

38. Les contraintes de capacité du réseau de transport font de l'investissement et de sa régulation un enjeu important du succès de l'ouverture du marché du gaz à la concurrence. Dans ce contexte, le Conseil recommande que, dans le cadre de la loi à venir de transposition de la directive européenne, la CRE soit dotée de pouvoirs de contrôle de l'investissement comparables à ceux qui sont à sa disposition pour le secteur de l'électricité.

### **III. L'orientation du tarif vers les coûts encourus**

39. Cette orientation des tarifs vers les coûts est à interpréter comme un niveau total de recettes tarifaires permettant au transporteur de couvrir l'ensemble des coûts comptables supportés pour exploiter, entretenir et développer le réseau de transport existant, c'est à dire assurer l'équilibre financier de l'activité transport. Les charges supportées correspondent aux charges d'exploitation et d'amortissement du réseau, déterminées à partir des comptes séparés tenus pour cette activité, et à la rémunération du capital investi. Dans la doctrine économique, cette approche est traditionnellement qualifiée de tarification en « *cost plus* » par opposition à la méthode dite de « *fixed price* » ou « *price cap* ».

### ***Le remboursement au transporteur des charges d'exploitation et d'amortissement :***

40. La directive de 2003 dispose à son article 8 que : « *Les conditions y compris les règles et les prix applicables pour la prestation des services par les gestionnaires de réseaux de transport sont établis (...) en tenant compte des coûts* », tandis que la loi de 2003 mentionne à titre non exhaustif parmi ceux-ci : « *les dépenses d'exploitation, de recherche et de développement nécessaires à la sécurité du réseau et à la maîtrise de la qualité du gaz naturel injecté ou soutiré ainsi que la partie du coût des extensions de réseaux restant à la charge des distributeurs* ».

41. Les tarifs de transport doivent donc être déterminés de manière à couvrir les dépenses engagées pour assurer le fonctionnement et le maintien en l'état du réseau ; ils peuvent donc être définis comme la somme des charges d'exploitation et des dotations annuelles aux amortissements. La méthode appliquée est identique pour les tarifs d'accès aux terminaux méthaniers.

42. Les charges sont issues de la comptabilité séparée de l'activité que les entreprises doivent établir et faire valider par la CRE. L'amortissement est calculé selon un mode linéaire, solution la plus neutre, en prenant pour valeur des ouvrages l'évaluation des actifs faite en 2002 par l'Etat lors du rachat des concessions par les entreprises. Cette valeur est actualisée au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et mise à jour des nouveaux investissements réalisés depuis 2002.

43. Le projet de décret ne communique pas le montant total des charges devant être couvert par les tarifs, c'est à dire la recette tarifaire totale attendue. Il s'agit pourtant de l'objectif principal de ce texte réglementaire et de la base chiffrée permettant de vérifier l'absence de distorsions de concurrence ou de subventions croisées. Il paraît, dès lors, souhaitable de publier annuellement, avec la grille tarifaire, les comptes séparés de l'activité transport servant de référence de calcul et le total des dépenses engagées par le transporteur pour assurer le fonctionnement du réseau, afin d'établir la plus grande transparence possible.

44. De plus, le mécanisme mis en place présente l'inconvénient de rembourser automatiquement tous les coûts présentés par des transporteurs en situation de monopoles locaux. Il tend en conséquences à figer ou à protéger les positions actuelles (la part du marché contrôlée et surtout la carte du réseau existant), faute d'inciter les transporteurs à devenir plus performants pour leurs utilisateurs.

45. La réussite de l'ouverture à la concurrence suppose, notamment, que le transporteur se voie appliquer une exigence d'efficacité de gestion, absente du dispositif tarifaire actuel. Ce point avait déjà été souligné par le Conseil dans un contexte similaire, à l'occasion de son avis RFF précité : « *Le niveau des redevances (...) doit favoriser l'efficacité en assurant une utilisation optimale des ressources disponibles et ne doit pas restreindre les possibilités d'entrée sur le marché* ». Le fait que ce premier texte réglementant les tarifs de transport ait dû être établi sur la base de comptes séparés prévisionnels permet d'expliquer la solution aujourd'hui retenue.

46. La règle d'une couverture par les tarifs de la totalité des charges d'exploitation du réseau encourues par le transporteur ne fait toutefois pas obstacle à l'introduction d'une incitation à améliorer la gestion et la prestation fournie. La CRE indique qu'elle étudie la possibilité de tenir compte, lors de la prochaine révision de la grille tarifaire, des objectifs financiers à atteindre pour les transporteurs. Ce mécanisme pourrait également donner lieu à la fixation d'objectifs d'ordre quantitatif, avec un système annuel de bonus-malus pour le transporteur en fonction des résultats obtenus, comme cela existe pour les conventions passées entre les régions et la SNCF en matière de transport régional. Le Conseil considère que ces évolutions seraient pro-concurrentielles.



### ***La rémunération du capital investi :***

47. La valeur des capitaux investis est celle utilisée pour calculer l'amortissement, à laquelle est appliqué un taux de rémunération fixé par la CRE. Cinq taux avant impôt ont été choisis : pour le réseau : 7.75 % pour les immobilisations antérieures à 2004, 9 % pour celles postérieures et 12 % pour les investissements de décongestion ; pour les terminaux méthaniers : 9.75 % pour les immobilisations antérieures à 2004 et 11 % pour les autres.

48. En préalable et comme pour les données en matière de charges d'exploitation, on peut remarquer que ces points, essentiels à la détermination des tarifs, ne figurent pas dans le projet de décret et sont renvoyés dans l'exposé des motifs. S'agissant d'un décret sans limite de validité, il paraîtrait plus pertinent de viser une indexation sur des taux de marché plutôt qu'une valeur fixe prédéterminée.

49. La multiplicité des taux de rémunération répond à l'objectif non tarifaire, déjà évoqué, d'orientation des investissements des opérateurs, à défaut pour le régulateur d'avoir des pouvoirs de contrôle explicites. Un tel dispositif appelle deux remarques.

50. Son caractère opérationnel, que l'on pourrait interpréter comme la satisfaction des exigences de transparence et de non-discrimination attendues des tarifs par le législateur, rend souhaitable que le régulateur établisse une liste publique et régulièrement mise à jour des investissements jugés prioritaires.

51. Par ailleurs, la pertinence des taux proposés est délicate à apprécier pour le Conseil saisi pour avis. L'objectif de réussite de l'ouverture à la concurrence conduit toutefois à suggérer que les taux pratiqués sont indexés sur les taux du marché, seul moyen d'apprécier le coût des capitaux de manière concurrentielle. Un double écueil se présente en effet au régulateur. Des taux trop élevés, en renchérissant les tarifs, risqueraient de compromettre l'ouverture du marché à la concurrence. L'hypothèse inverse aurait une conséquence identique du fait d'une multiplication des congestions résultant d'investissements insuffisants.

52. Cette conclusion est renforcée, dans le cas du transport, par le fait que celui-ci s'analyse encore comme une activité de monopole public où le risque économique se limite au risque technique, la consommation nationale de gaz augmentant régulièrement et les principales zones de consommation étant bien connues.

53. Sur ces bases, le Conseil préconise qu'une révision régulière et publique des taux de rémunération soit organisée, au vu de l'évolution des taux sur les marchés et des réalisations d'investissements prioritaires intervenues.

### ***La fixation des tarifs en fonction des coûts supportés par le transporteur :***

54. La recette tarifaire totale doit pour chaque transporteur couvrir l'ensemble des coûts engagés pour assurer le service. Dans le cadre de cette contrainte générale, chaque prestation voit son tarif déterminé pour orienter la demande des utilisateurs en fonction du double objectif, de desserrer la saturation des capacités de transport installées, et d'équilibrer en temps réel les flux de gaz entre les approvisionnements et la consommation au sein de chaque zone. Le calcul de chaque élément tarifaire pour une entrée, une liaison ou une sortie donnée fait ainsi appel aux techniques du coût marginal ou du coût incrémental d'utilisation de la capacité de l'infrastructure.

55. La cohérence n'est toutefois que partielle, puisque le tarif de sortie de GDF est employé comme variable d'ajustement global permettant de retrouver le produit total attendu. A cette fin, le volume transporté est pris en compte en plus du coût de la capacité réservée pour calculer ce tarif de sortie.

56. Le raisonnement théorique doit certes s'adapter aux contraintes résultant de l'état actuel des réseaux de transport et de la volonté de prévenir les fortes amplitudes tarifaires pour les clients comme pour les opérateurs lors du changement de tarifs. Mais cette situation plaide en faveur d'une révision rapide du système tarifaire proposé, par exemple au vu de l'expérience d'une première année d'application.

En conclusion, le Conseil considère que :

57. La réunion d'au moins quatre conditions apparaît nécessaire à une ouverture effective du marché du gaz à la concurrence :

- Les tarifs de transport doivent être transparents, non-discriminatoires et d'un montant non excessif pour l'ensemble des utilisateurs potentiels.
- Le produit total des recettes tarifaires doit assurer l'équilibre financier annuel de chacun des trois transporteurs existants.
- Le réseau doit offrir des capacités de transport disponibles. Cela suppose un fonctionnement non discriminatoire des filiales transport des opérateurs historiques intégrés, afin qu'un changement de fournisseur s'accompagne sans restriction de la libération des capacités de transport correspondantes, et un fonctionnement efficace du mécanisme de capacités substituables pour libérer des capacités supplémentaires en cas de problème d'accès au réseau pour les nouveaux entrants.
- Le développement maîtrisé du réseau doit permettre l'élimination progressive des congestions et l'accroissement des capacités de transport. Un contrôle de la politique d'investissement des filiales transport des opérateurs historiques se justifie ainsi, afin que les investissements nouveaux servent le développement de l'ensemble du marché et pas seulement les besoins des opérateurs historiques.

58. Au vu de ces conditions, le Conseil émet un avis favorable sur le principe d'une tarification « *entrée-sortie multizones* » pour l'accès aux réseaux de transport, prévue par le projet de décret soumis à son avis.

59. Il souhaite accompagner cette appréciation générale de préconisations susceptibles d'améliorer l'efficacité du dispositif tarifaire proposé au regard des objectifs de transparence, de non-discrimination et d'orientation vers les coûts, demandés par la loi et la directive européenne.

60. Le texte tarifaire devrait distinguer entre ce qui relève du décret, à savoir les principes de tarification et des règles d'assiette, et ce qui concerne les montants des tarifs proprement dits, dont l'ajustement régulier justifie le recours à un texte réglementaire de rang inférieur.

61. L'application cohérente du principe de tarification entrée-sortie demande que les règles d'assiette soient identiques pour tous les transporteurs, l'adjonction, pour un seul d'entre eux, d'un élément hétérogène supplémentaire étant susceptible de créer des discriminations potentielles.

62. La délimitation et le nombre des zones tarifaires doivent être mis à jour régulièrement, en fonction de l'évolution du nombre de transporteurs et de la résorption des points de congestion.

63. L'absence actuelle de comptabilité séparée et approuvée par la CRE pour l'activité gaz naturel liquéfié conduit à donner un caractère très provisoire aux tarifs d'accès aux terminaux méthaniers.

64. La gestion des capacités restituables devrait être confiée et organisée par la CRE au lieu d'être laissée aux transporteurs, afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêt entre les filiales de transport et leurs maisons mères.

65. La régulation de l'investissement par une politique différenciée de rémunération des capitaux investis gagnerait en clarté et en efficacité avec l'établissement par la CRE d'une liste publique et mise à jour régulièrement des investissements concernés.

66. Les taux de rémunération devraient, par ailleurs, faire l'objet d'une révision régulière et rendue publique, au vu de l'évolution des taux sur les marchés financiers et des réalisations d'investissements prioritaires intervenues.

67. La politique d'incitation à l'investissement par les taux de rémunération du capital servis conduit logiquement à accroître l'intérêt des investisseurs potentiels et pourrait donc donner lieu à une mise en concurrence pour la réalisation des infrastructures concernées. Une telle démarche viendrait, de plus, s'inscrire dans le cadre de la nouvelle procédure de partenariat public-privé.

68. La question de la régulation des investissements devrait trouver une solution plus complètement efficace par l'octroi à la CRE de moyens juridiques semblables à ceux dont elle est dotée pour le secteur de l'électricité, afin qu'elle puisse contrôler l'investissement dans les réseaux de transport de gaz et les terminaux méthaniers.

69. Le montant des charges à couvrir annuellement par les tarifs et les taux de rémunération des capitaux, constituent des informations essentielles devant être rendues publiques et aisément accessibles.

70. Un dispositif incitant les transporteurs à améliorer le coût et la qualité de leurs services, devrait être envisagé par le régulateur lorsque les tarifs proposés aujourd'hui seront revus.

71. Ces remarques ne sont pas exclusives des questions d'ordre non tarifaire portant sur le fonctionnement des transporteurs qui sont des filiales des groupes intégrés présents dans les différentes activités de la filière gaz naturel.

72. Le Conseil tient à rappeler qu'une réelle indépendance de fonctionnement de ces transporteurs par rapport à leur maison mère et l'efficacité du contrôle exercé par le régulateur, représentent parallèlement des conditions essentielles à l'ouverture à la concurrence du marché du gaz en France.

Délibéré sur le rapport oral de M. Debrock, par M. Nasse, vice-président, présidant la séance, Mmes Auber, Mader-Saussaye, Perrot et MM. Bidaud, Piot, membres.

Le rapporteur général,

Thierry Dahan

Le vice-président,  
présidant la séance,

Philippe Nasse