



**Avis n° 05-A-11 du 17 juin 2005
relatif au projet de décret sur les tarifs
des installations de gaz naturel liquéfié**

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la demande d'avis du 11 mars 2005 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en application de l'article 7/I de la loi du 3 janvier 2003, enregistrée sous le numéro 05/ 0020 A ;

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

Vu la loi 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, modifiée par la loi 2004-803 du 9 août 2004 ;

Vu le Livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret 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 18 mai 2005, ;

Les représentants de Gaz de France entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7, alinéa 2 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations suivantes :

1. Le ministre de l'économie a saisi pour avis le Conseil d'un projet de décret fixant les règles tarifaires pour l'accès aux installations de gaz naturel liquéfié en application du I de l'article 7 de la loi du 3 janvier 2003 et de l'article L. 410-2 du code de commerce.
2. Ces installations, constituées par deux terminaux portuaires et les infrastructures de regazification associées, ont déjà fait l'objet d'un avis du Conseil (n° [04-A-05](#) du 30 janvier 2004) consacré aux tarifs de transport du gaz et aux terminaux méthaniers, l'analyse faite alors restant d'actualité.
3. Dans ce précédent avis, le Conseil avait considéré que les terminaux français, détenus par la société Gaz de France (GDF), présentaient les caractéristiques d'infrastructures essentielles, s'agissant d'installations indispensables à tout nouveau fournisseur de gaz naturel liquéfié pour exercer son activité et livrer ses clients potentiels, et correspondant à un investissement unitaire très élevé.
4. L'article 18/1 de la directive instaure un droit d'accès aux installations de gaz naturel liquéfié pour tout opérateur, reposant sur des tarifs publics, objectifs et non discriminatoires. L'article 7 de la loi de 2003 confie à un décret pris, après avis du Conseil

de la concurrence, la fixation de ces tarifs et prévoit que ces tarifs sont établis en fonction des caractéristiques du service rendu et des coûts engagés par l'exploitant.

5. Le niveau des tarifs doit permettre le développement du jeu de la concurrence, en rendant financièrement accessible l'utilisation des installations concernées par les concurrents de l'opérateur historique. En même temps, la fixation des tarifs garantit les ressources de l'exploitant des terminaux, le produit tarifaire attendu reprenant les charges supportées l'exercice précédent, corrigées du taux de croissance escompté de l'activité.

I. Les coûts à couvrir par les tarifs

6. L'article 1 du projet de décret définit les coûts devant être couverts par les tarifs comme la somme des charges encourues pour exploiter les installations et des coûts d'investissement. La définition des charges d'exploitation, donnée lors des précédents décrets tarifaires pour le transport ou la distribution, est pour l'essentiel reprise. Dans ses avis successifs au sujet de ces textes (n° [04-A-05](#), n° [04-A-22](#) et n° [05-A-04](#)), le Conseil avait souligné le caractère imprécis et peu opérationnel de la rédaction retenue.
7. La liste des coûts établie n'est pas limitative, alors que l'enjeu pour la concurrence d'un tarif construit sur un remboursement des dépenses engagées par l'entreprise rend souhaitable que ces dépenses soient précisément définies.
8. De plus, un des motifs de l'obligation, instaurée par la directive de tenue de comptes séparés en bilan et en compte de résultats pour l'activité gaz naturel liquéfié, est de disposer des informations comptables nécessaires à la fixation des tarifs d'accès. Le projet de décret gagnerait donc en simplicité et en efficacité s'il se référait au classement des charges d'exploitation prévu par le plan comptable et repris pour établir les comptes séparés.
9. Utiliser directement ces données serait plus cohérent avec les textes que de réaliser des regroupements spécifiques aux contours incertains. Cette solution éviterait les problèmes d'interprétation entre le régulateur et les entreprises quant aux dépenses à retenir, ainsi que la création d'un compte de résultat spécifiquement destiné au contrôle administratif.
10. Nonobstant ces remarques générales, la liste des dépenses d'exploitation reconnues éligibles aux tarifs à l'article 1 appelle plusieurs remarques ponctuelles.
11. La formulation du paragraphe (a) (« *dépenses de gestion, fonctionnement et maintenance des installations* ») ne permet pas de se prononcer sur l'éligibilité ou non des provisions aux tarifs. Ainsi, les provisions, constituées pour couvrir des risques et des charges liés à l'activité ou la dépréciation de stocks et de créances clients, font partie des dépenses d'exploitation d'une entreprise et contribuent à donner une image fidèle de sa situation économique et financière. Ces provisions doivent donc figurer parmi les charges à couvrir par les tarifs. A l'inverse, les provisions pour restructuration ou exceptionnelles ne sont pas représentatives d'une activité normale. Elles constituent une contrepartie de la rémunération perçue par les actionnaires de l'entreprise et ne peuvent pas, en conséquence, être imputées aux charges éligibles.
12. La mise en œuvre du paragraphe (b) consacré aux dépenses de recherche-développement ne devra pas faire l'objet d'un choix discrétionnaire de

l'entreprise indépendamment de ses options comptables générales. Deux possibilités de comptabilisation de ces dépenses, en charges déductibles au compte de résultat ou en immobilisations au bilan, sont, en effet, admises par le plan comptable. En cas de choix d'une inscription au bilan, les dépenses correspondantes ne pourraient relever que de la rémunération du capital investi pour être reprises dans le tarif.

13. Les coûts d'investissement, définis par le dernier alinéa de l'article 1, consistent dans l'amortissement des immobilisations et la rémunération du capital investi. Mais le projet de texte n'indique pas à quoi correspond le capital investi, c'est à dire la nature et la valeur à retenir pour les immobilisations, ainsi que le mode de rémunération, qui serviront au calcul des tarifs. Il s'agit là d'éléments structurels, pouvant conduire à un niveau de tarif excessif qui ne permettrait pas aux opérateurs concurrents de GDF de développer leur activité gaz naturel liquéfié.
14. Ces informations constituent donc des règles pérennes et indispensables à la fixation des tarifs qui ont, par nature, vocation à figurer dans un texte réglementaire et à bénéficier des garanties attachées à l'adoption d'un décret auquel s'ajoute, au cas particulier, l'examen du caractère pro-concurrentiel de ces dispositions prévu par l'article L. 410-2 du code de commerce, avec la saisie du Conseil de la concurrence préalablement à leur entrée en vigueur.
15. Le Conseil rappelle également la recommandation de ses avis antérieurs d'employer un taux variable pour la rémunération du capital investi, en se référant à un index de taux d'usage courant pour les entreprises. Ce choix serait mieux adapté au fonctionnement d'un marché basé sur la concurrence : *« La rémunération accordée au capital investi ne devrait pas être durablement déconnectée des évolutions observées sur les marchés financiers, ce qui correspond aux conditions de gestion normale d'une entreprise évoluant dans un environnement concurrentiel. Or, au contraire, les taux de rémunération sont fixes et établis pour plusieurs années : ainsi, les valeurs actuelles de 7,75 % et 9 % reconduites dans le nouveau tarif seront restées inchangées pendant 2 à 3 ans. »* (avis n° [05-A-04](#) relatif au projet de décret fixant les tarifs des réseaux de transport).
16. Enfin les dépenses résultant des obligations de service public prévues au paragraphe (d) apparaissent ne pas avoir de justifications pour les terminaux méthaniers. Le décret du 19 mars 2004 définissant ces obligations ne crée, en effet, dans ce cas, qu'une obligation pour l'exploitant de terminal d'informer ses clients des travaux de maintenance avec un préavis de 2 mois ou en cas de situation de force majeure.
17. Par ailleurs, selon les gestionnaires de ces sites, aucune obligation relative à la constitution de stocks de sécurité ne peut être envisagée au regard des faibles capacités des installations dont la taille a été adaptée aux seuls besoins du déchargement des méthaniers et non à du stockage durable de grandes quantités de gaz liquéfié. Au surplus, même si de nouvelles obligations de service public étaient imaginées à l'avenir, elles ne pourraient être fixées que par la loi.
18. La suppression de cet alinéa du projet de texte est donc recommandée, afin de disposer d'une liste rigoureuse et exhaustive des coûts éligibles aux tarifs et d'éviter que cette ligne de coûts ne soit utilisée pour imputer des dépenses très diverses sans liens avec les coûts pouvant être couverts par les tarifs.

II. Le prix facturé à l'utilisateur

19. Le prix à facturer est composé de 4 éléments (ou termes tarifaires) énumérés à l'article 2 du projet de décret : un droit fixe par cargaison déchargée, un droit proportionnel à la quantité de gaz déchargée, un droit proportionnel au nombre de jours et au volume de stockage utilisés, et la consommation de gaz nécessaire au fonctionnement des installations. Ce dispositif reste inchangé par rapport aux règles actuelles.
20. Les règles tarifaires concernent aujourd'hui les deux terminaux de Fos et de Montoir-de-Bretagne, propriété de GDF, et à terme, une société commune à GDF (70 % du capital) et à Total (30 %) exploitant le nouveau terminal de Fos-Cavaou devant entrer en service en 2007. Ces installations présentent des caractéristiques hétérogènes. Fos 1, mis en service en 1972, a une capacité de traitement annuel de 5,5 Mds m³ de gaz et d'accueil des navires d'un tonnage maximal 75 000 m³, à comparer respectivement, à 10 Mds m³ et 200 000 m³ pour Montoir créé en 1980, et à 8,25 Mds m³ et 155 000 m³ pour le futur Fos 2.
21. Avec la mise en service du terminal de Fos 2, l'opportunité de développer la concurrence sur le marché français du gaz naturel doit être soulignée. Le nouveau terminal offrira une capacité de traitement libre d'emploi (10 % de sa capacité totale après satisfaction des besoins de ses actionnaires), permettant de concrétiser un contexte pro-concurrentiel préexistant : une demande de gaz à satisfaire dans le sud de la France, des ressources disponibles en GNL alors que les approvisionnements en gaz font l'objet de contrats à long terme, et l'apparition sur le marché de nouveaux armateurs indépendants équipés en méthaniers neufs.
22. La simplicité du dispositif et les critères de transparence, d'objectivité et de non discrimination demandés par les textes, rendent souhaitables que le prix facturé corresponde aux prestations techniques assurées. Le bon traitement de ces sujets constitue, pour l'avenir, un élément majeur du fonctionnement concurrentiel des terminaux. En effet, la gestion de cette ressource rare, détenue par les opérateurs intégrés et qui présente de fortes contraintes d'exploitation, pourrait être un point de friction entre ces opérateurs intégrés, actifs sur le négoce, le transport et la distribution de gaz, et les opérateurs non intégrés offreurs de gaz libre sur le marché français. En outre, des règles de priorité précises devront être établies, concernant l'accostage des méthaniers et le stockage de leur gaz, afin d'assurer que l'usage des installations est neutre du point de vue de la concurrence.
23. Enfin, le Conseil observe que la structure tarifaire proposée se caractérise par l'absence de toute contrainte externe d'efficacité incitant les exploitants à maîtriser leurs coûts et améliorer le prix et la qualité de leurs prestations.

24. Cette lacune est récurrente à l'ensemble des dispositifs tarifaires concernant le secteur gazier soumis à l'avis du Conseil. Le dernier avis portant sur les tarifs transport a souligné les risques pour le jeu de la concurrence : « *Le maintien d'un remboursement non discriminant des charges d'exploitation et d'une rémunération élevée et garantie du capital, conjugués avec une absence d'incitation des opérateurs à améliorer leurs services, comporterait le risque d'un renchérissement anormal des tarifs. Une telle situation serait préjudiciable à la compétitivité des nouveaux entrants par rapport aux anciens monopoles présents sur tous les métiers gaziers. (...) Une situation de rente pourrait être créée au profit des transporteurs du fait d'un montant excessivement élevé des tarifs au regard des coûts supportés. L'écart de rentabilité obtenue entre les activités réglementées et les métiers soumis à la concurrence pourrait dès lors donner lieu à des pratiques de subventions croisées entre les activités.* » (avis n° [05-A-04T](#) précité).
25. Au regard des règles de concurrence, une tarification basée sur les coûts d'un service a pour complément indissociable la fixation aux exploitants d'objectifs annuels d'évolution globale des tarifs (« *price-cap* »).
26. L'absence dans le projet de décret d'un tel mécanisme conduit donc à préconiser une limitation de sa durée d'application à un exercice plein, soit en tenant compte des délais pour l'adoption définitive du décret au plus tard le 31 décembre 2006. Ce délai permettra de disposer des informations et d'un retour d'expérience pour compléter le dispositif tarifaire avant la double échéance de 2007, tenant à l'ouverture sans restriction du marché du gaz à la concurrence et la mise en service du terminal de Fos 2.

III. Conclusion

27. Le Conseil recommande plusieurs améliorations du projet de décret tarifaire :
- Une vigilance particulière est indispensable face au risque de développer une comptabilité spécifique aux règles tarifaires, qui s'éloignerait progressivement et significativement de la comptabilité générale de l'entreprise et de sa réalité économique, privant à terme de sens l'orientation des tarifs vers les coûts fixée par les textes. La définition des coûts repris dans les tarifs devrait se référer directement à la nomenclature du plan comptable pour l'identification des charges. Cette solution éviterait les problèmes d'interprétation de l'article 1 du projet de décret.
 - Les provisions d'exploitation, au contraire des provisions exceptionnelles, font partie des charges d'exploitation à reprendre dans les tarifs. La rédaction du projet de décret devrait donc être clarifiée sur ce point.
 - La méthode employée pour calculer la rémunération du capital investi (nature des immobilisations retenues, règles de valorisation, de réévaluation et d'amortissement) relève de la structure tarifaire et doit donc figurer dans le projet de décret.
 - La rémunération du capital investi devrait utiliser un taux d'intérêt variable en renvoyant à un index de taux de référence courant, une variabilité de la rémunération étant plus conforme avec le fonctionnement d'un marché ouvert à la concurrence.

- Le décret 2004-251 du 19 mars 2004 ne prévoit pas d'obligations de service public à la charge des exploitants de terminaux méthaniers. Leur mention dans les charges éligibles est en conséquence sans objet, ce qui conduit à proposer la suppression du paragraphe correspondant à l'article 1 du projet de décret.
- Une meilleure efficacité du dispositif proposé passe par l'introduction de règles (« price-cap ») incitant l'exploitant de terminal à améliorer le prix, l'efficacité et la qualité du service. Cette lacune actuelle du dispositif tarifaire incite à lui donner un caractère transitoire et à limiter sa durée de validité.

Délibéré sur le rapport oral de M. Debrock, par M. Nasse, vice-président présidant la séance, Mme Pinot et MM. Bidaud, Combe, Piot, membres.

Le rapporteur général,
Thierry Dahan

Le vice-président,
Philippe Nasse

© Conseil de la concurrence