

Le marché intérieur français du gaz naturel est ouvert. Quelles conséquences de la loi du 3 janvier 2003 ?

La loi du 3 janvier 2003 répondait à une urgence, les engagements communautaires de la France ayant plus de deux ans de retard sur la date limite de transposition de la directive 98/30/CE du 22 juin 1998 de libéralisation du secteur gazier.

Cette transposition était également une nécessité car, comme dans le secteur électrique, la libéralisation du marché gazier renforce la compétitivité des entreprises françaises et leur permet d'assurer leur développement dans un environnement de plus en plus international.

**par Michèle Rousseau,
Directrice de la demande
et des marchés énergétiques
à la Direction générale de l'énergie
et des matières premières
et Bertrand de Singly,
Chef du bureau des affaires
économiques à la sous-direction
du gaz et de la distribution
des énergies fossiles.**

La libéralisation du marché français du gaz s'inscrit dans l'objectif de réalisation d'un marché unique européen dans lequel les citoyens, les produits, les services et les capitaux peuvent circuler librement. Dans le domaine de l'énergie, les premières négociations remontent à 1988 et ont abouti en 1996 et 1998 aux premières directives relatives aux marchés intérieurs de l'électricité et du gaz.

L'ouverture des marchés gaziers est à l'honneur dans les médias tant lors des crises énergétiques (faillite d'Enron en 2001, forte tension sur le marché de l'offre de gaz aux Etats-Unis au cours de l'été 2003 avec, comme conséquence, un niveau anormalement bas des stocks et des prix spot élevés) qu'à l'occasion de la deuxième directive gaz du 26 juin 2003, quelques mois après l'adoption en France de la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

Il s'agit là de dresser un état précis de l'ouverture en France s'inscrivant dans l'ouverture européenne des marchés énergétiques présentée dans l'article de Pierre-Marie Cussaguet.

Les objectifs de la loi du 3 janvier 2003

Des sanctions pécuniaires très importantes et rétroactives étaient réclamées

à l'encontre de la France si elle n'adoptait pas rapidement la loi gaz. Le secteur du gaz naturel se trouvait donc en décalage par rapport à celui de l'électricité depuis la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, notamment en ce qui concernait la régulation d'un secteur qui, par ailleurs, connaissait une ouverture de fait depuis le 10 août 2000.

Le retard de transposition peut paraître étonnant pour une directive adoptée en 1998 après dix ans de négociations mais s'explique par l'ambition affichée, puis finalement mise de côté, du précédent gouver-

nement de transposer la directive et de faire évoluer simultanément le statut de Gaz de France. Un projet de loi avait été finalement transmis à l'Assemblée nationale le 17 mai 2000 sans jamais ensuite être inscrit à l'ordre du jour. Outre une transposition a minima de la directive gaz ce texte prévoyait la fin du régime des concessions de transport de gaz, qui a, en fait, été opérée par la loi de finances rectificative pour 2001. Mettant un terme au régime des concessions de transport, le gouvernement français a franchi alors une étape très importante, en rendant propriétaires de leurs actifs les opérateurs de transport, alors que jusque là les réseaux étaient détenus par l'Etat et seulement concédés à ces opérateurs. Le gouvernement a souhaité, dans un souci d'équité par rapport aux régimes

en vigueur dans l'Union européenne, mettre à égalité de situation nos entreprises de transport de gaz.

Le gouvernement actuel, soucieux de ne pas laisser la France en position de mauvais élève de l'Union, a décidé de transposer la directive 98 dans l'urgence. Il a cependant souhaité que ce texte puisse faire l'objet d'un examen au Parlement, car le recours à une ordonnance n'aurait pas permis les enrichissements du débat parlementaire. Le Parlement a, en effet, renforcé les obligations de service public en matière gazière en garantissant leur contrôle par un observatoire national du service public, dont les modalités de fonctionnement sont parues en mai 2003, et a prévu d'être informé annuellement par le gouvernement du plan pluriannuel des investissements dans le réseau de gazoducs français.

La conséquence la plus immédiate de cette loi a été d'améliorer l'image des entreprises françaises et de leur permettre d'acquérir en Europe des parts de marché au moment où le marché gazier européen est en train de se structurer et de se former.

L'absence de transposition a handicapé sérieusement le développement des opérateurs gaziers français en Espagne et en Italie, qui ont refusé d'ouvrir leur marché à ces entreprises issues d'un pays où le marché n'était pas ouvert légalement alors même que depuis le 10 août 2000, date butoir de l'entrée en vigueur de la directive communautaire 98/30/CE du 22 juin 1998, le marché français était ouvert sous l'impulsion des opérateurs Gaz de France, Gaz du Sud-Ouest, Compagnie française du méthane. Le rapport d'étalonnage 2002 de la Commission européenne montre que la France, la part des gros consommateurs industriels ayant changé de fournisseurs en 2001, se trouve dans la moyenne européenne. Fin 2002, un quart des clients éligibles en volume avait changé de fournisseur (soit environ 5 % du marché total) et cinq nouveaux opérateurs étaient apparus sur le marché français.

Les nouvelles règles du jeu

La loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électri-

cité et au service public de l'énergie marque pour le secteur gazier une étape importante puisqu'elle fixe les nouvelles règles du jeu dans le contexte de la libéralisation progressive et maîtrisée du marché.

Elle se fonde sur trois principes : le libre choix du fournisseur (ouverture du marché), une régulation adéquate et un service public du gaz renforcé.

La loi du 3 janvier 2003 donne la possibilité, au travers d'un accès au réseau, de choisir librement son fournisseur de gaz naturel aux clients dits « éligibles » qu'elle définit, c'est-à-dire aux clients dont la consommation excède pour un site donné un seuil fixé par décret, le premier décret de ce type ayant été publié le 3 avril 2003. Ces clients éligibles ont été

dans un premier temps les entreprises fortement consommatrices de gaz (237 gigawattheures de consommation par an, correspondant aux 25 millions de m³ figurant dans la directive), et représentant 30 % de la consommation nationale soit plus des 20 % requis par la directive. Ce seuil a ensuite évolué le 10 août 2003 pour se situer à 83 gigawattheures. Afin de faciliter le développement de la concurrence, une liste mise à jour des clients éligibles qui ont souhaité se faire connaître est disponible sur le site de la direction générale de l'énergie et des matières premières depuis le mois de juin 2003.

Outre les entreprises fortement consommatrices (450 sites industriels déjà éligibles) la loi rend aussi éligibles les producteurs d'électricité pour leur consommation de gaz en vue de la production d'électricité ou de vapeur (soit 1 200 sites au total) ainsi que la majorité des 17 distributeurs non nationalisés et les 5 nouvelles entreprises de distribution de gaz agréées depuis 2001 qui fournissent aujourd'hui 4 % de la consommation nationale. Enfin sont également éligibles, les distributions de Gaz de France pour leurs clients éligibles jusqu'au 1^{er} juillet 2004, et pour tous leurs clients après cette date. La loi rend enfin éligibles les fournisseurs en vue de fournir des clients éligibles ou des distributeurs.

L'absence de transposition a handicapé sérieusement le développement des opérateurs gaziers français en Espagne et en Italie

Une nouvelle loi sera néanmoins nécessaire avant toute ouverture du marché aux particuliers.

A la différence du secteur électrique, la loi impose aux entreprises européennes de fourniture désireuses d'exercer leur activité en France d'être titulaires d'une autorisation délivrée par l'État au vu de leurs capacités techniques, économiques et financières. Cette autorisation vise notamment à imposer des obligations de service public spécifiques en fonction de la nature des clients fournis et de l'activité assurée. De même, la loi précise le régime d'autorisation de l'activité de

transport qui avait été créé par la loi de finances rectificative pour 2001. Par ailleurs, la loi assouplit les régimes de trans-

port et de distribution en vigueur jusqu'ici, puisqu'en conformité avec les règles communautaires, les entreprises concernées n'ont plus l'obligation de disposer d'un capital à 30 % d'origine publique, ce qui devrait naturellement faciliter les investissements ou prises de participations en France. Enfin, dans un souci de sécurité et afin de faciliter l'accès au marché français, la loi impose à l'ensemble des acteurs gaziers, en conformité avec la directive, de rendre transparentes les conditions d'accès et de raccordements à leurs réseaux et renforce notablement les conditions d'exploitation de ceux-ci sur le plan de la sécurité, en confiant à l'État de nouveaux pouvoirs de contrôle et de sanctions.

Anticipant sur les futures règles communautaires, la France s'est dotée dès début 2003 d'une autorité de régulation du secteur gazier : cette responsabilité a été confiée à la Commission de Régulation de l'Électricité rebaptisée par cette loi Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) et dont les missions et les compétences ont été élargies de l'électricité au gaz.

Les compétences en matière gazière de la CRE sont largement calquées sur celles qu'elle détenait déjà en matière électrique, à quelques contours près. Celle-ci partage avec l'Etat des compétences en matière comptable et tarifaire

et se voit chargée de régler tout litige relatif à l'accès aux réseaux gaziers.

Ainsi, la loi confie à l'Etat la fixation des tarifs d'accès aux réseaux de transport et de distribution après proposition de la CRE, et celle des tarifs de vente de gaz aux clients non éligibles après avis de la CRE. Toutefois, afin de garantir le maintien d'un réseau d'infrastructures de qualité, adapté à une demande de gaz en forte croissance, la loi prévoit la possibilité pour l'Etat d'accorder des dérogations à ces tarifs, après avis de la Commission de régulation de l'énergie plus particulièrement pour le transit ou pour de nouvelles infrastructures.

À la différence du secteur électrique, le schéma prévisionnel des investissements prévus par les opérateurs n'est pas approuvé par la CRE. Il fait toutefois l'objet d'un rapport annuel du gouvernement au Parlement. Ce rapport consiste en un plan indicatif pluriannuel décrivant

notamment les investissements programmés pour compléter les infrastructures du

réseau d'approvisionnement en gaz naturel. En outre, en cas de litige avéré, la CRE pourrait, dans des conditions particulières, soit obliger un opérateur à effectuer les améliorations nécessaires pour l'accès à son réseau si elles se justifient économiquement, ou si un client potentiel indique qu'il est disposé à les prendre en charge, soit ordonner les mesures conservatoires nécessaires en vue notamment d'assurer la continuité du fonctionnement des réseaux.

La loi impose également aux opérateurs l'obligation de procéder à une séparation comptable des activités de transport, de distribution et de stockage afin de permettre à la CRE de vérifier l'absence de pratique anti-concurrentielle ou de subventions croisées entre activités monopolistiques ou quasi monopolistiques et activités concurrentielles.

La possibilité de conserver des obligations de service public a été pour la France une condition *sine qua non* de la libéralisation du marché gazier lors de l'accord politique du conseil du 25 novembre 2002. La loi du 3 janvier 2003 anticipe largement sur les mesures de la deuxième directive visant

la protection des consommateurs et s'articule autour de quatre thèmes que sont la sécurité d'approvisionnement, la continuité de fourniture, l'harmonisation des tarifs et la solidarité avec les plus démunis. Elle prévoit aussi des obligations générales en matière de protection de l'environnement, de sécurité des réseaux et de qualité et de sécurité des produits. Elle consacre et conforte de manière législative des obligations qui existaient peu ou prou au travers de textes réglementaires, de cahiers des charges ou de conventions. L'abrogation en 2003 du monopole d'importation accordé à Gaz de France depuis 1946 impose que l'Etat dispose des moyens de vérifier que la sécurité d'approvisionnement reste globalement garantie par une diversité suffisante des contrats de long terme des nouveaux fournisseurs. A cet effet, l'autorisation délivrée à un fournisseur sera assortie

de l'obligation de communiquer périodiquement au ministre de l'Energie un plan prévisionnel d'ap-

provisionnement afin de s'assurer que ses approvisionnements sont suffisamment diversifiés.

Les tarifs de vente de gaz ne sont pas uniformes – c'est-à-dire uniques pour deux clients différents consommant de manière identique, mais à deux endroits distincts – mais tout de même fortement harmonisés. Ce principe est inscrit dans la loi. Il s'agit là d'une différence notable avec l'électricité, énergie non substituable pour certains usages. Les différences de tarifs ne pourront désormais excéder les différences relatives aux coûts de raccordement des distributions au réseau de transport de gaz naturel. Cette disposition protège le consommateur contre des écarts tarifaires excessifs et garantit au fournisseur de pouvoir refléter dans son prix de vente les coûts afférents à l'utilisation du réseau de transport.

Le maintien de l'accès à l'énergie pour les personnes en difficulté, en application du dispositif institué par la loi sur le revenu minimum d'insertion de 1998, est introduit par la loi. Cette dernière envisage la conclusion de conventions entre les bailleurs publics et privés

gérant un parc de plus de 100 logements sociaux et les distributeurs en vue d'améliorer la sécurité des personnes et des installations intérieures de gaz dans les logements concernés. La loi comporte enfin une obligation nouvelle et originale introduite par les Parlementaires de réaliser un diagnostic sur une installation de gaz avant la vente de tout logement.

Par un libre choix du fournisseur, une régulation efficace et un service public du gaz conforté, l'ouverture du marché français du gaz se réalise. Elle se poursuivra dans le cadre de la deuxième directive.

La deuxième directive sur le gaz

La première directive a davantage conduit à la création de « marchés intérieurs » du gaz nationaux qu'à l'émergence d'un véritable marché intérieur du gaz européen. Du fait de la disparité des législations ou des réglementations nationales, chaque État membre de l'Union a une ouverture différente, voire plusieurs ouvertures différentes comme par exemple en Belgique où le régulateur national est épaulé de régulateurs régionaux. Pour les grands groupes industriels désireux de connaître des conditions d'accès au marché standardisées au sein de l'Union, l'ouverture du marché européen se limite aujourd'hui à un libre choix « local » du fournisseur. Pour tous les consommateurs éligibles ou non, il est également très difficile d'évaluer l'impact de l'ouverture des marchés, l'évolution du prix du gaz n'étant pas le seul critère pertinent.

La libéralisation du marché gazier français se poursuit, dans le cadre des dispositions de la deuxième directive 2003/55/CE du 26 juin 2003 se substituant à la directive 98/30/CE.

Le gouvernement entend poursuivre et encadrer la libéralisation engagée des marchés gaziers en veillant à une coexistence équilibrée entre concurrence et service public, respectueuse de l'accord politique obtenu par la France lors du conseil des ministres de l'énergie du 25 novembre 2002 et transcrit dans le texte de la deuxième directive

gaz. Il s'assurera du respect du rendez-vous du 1^{er} juillet 2004 qui ouvrira le marché intérieur à l'ensemble des clients professionnels.

La deuxième directive ouvre le marché à l'ensemble des professionnels le 1^{er} juillet 2004, c'est-à-dire en France les deux tiers du mar-

ché et plus d'un demi million de clients puis à l'ensemble des clients

au 1^{er} juillet 2007. Comme le souhaitait le Gouvernement, la Commission sera chargée d'établir, au plus tard le 1^{er} janvier 2006, un bilan sur l'ouverture réelle du marché, de manière à pouvoir prendre des mesures correctrices avant la date du 1^{er} juillet 2007 si cela s'avérait nécessaire.

Cette directive prévoit par ailleurs des mesures d'accompagnement dites « qualitatives » afin de permettre un exercice effectif de la concurrence pour tous les consommateurs. Elles concernent les mesures de protection des consomma-

teurs, et notamment des plus vulnérables, la séparation juridique (et non plus seulement comptable) des activités de gestion de réseau au sein des entreprises intégrées, la généralisation de conditions d'accès réglementées des tiers aux réseaux de gaz naturel (et non

plus seulement négociées ou réglementées), y compris pour le transit de gaz, l'instauration du

principe d'un droit d'accès des tiers aux stockages de gaz naturel, et la création d'une autorité de régulation. La séparation juridique des activités de distribution, prévue pour le 1^{er} juillet 2007, n'est toutefois plus considérée comme une condition *sine qua non* de la réalisation d'un marché ouvert. Les États membres qui considéreraient, sur la base des conclusions du bilan de l'ouverture réelle du marché que cette mesure n'est pas appropriée pour atteindre l'objectif recherché, pourraient demander à ne pas l'appliquer.

Les tarifs de vente de gaz ne sont pas uniformes mais, tout de même, fortement harmonisés

Beaucoup de ces mesures qualitatives d'accompagnement sont déjà mises en œuvre en France. Les nouvelles mesures spécifiques en France seront relatives à la séparation juridique des activités de transport, à l'indépendance managériale des activités de distribution et à l'instauration d'un accès des tiers aux stockages, qui sera organisé en tenant compte des enseignements du débat national sur l'énergie en matière de sécurité d'approvisionnement.

Une véritable « refondation » juridique

La mise en place du nouveau cadre réglementaire du secteur gazier français dans le cadre de la loi du 3 janvier 2003, et ses perspectives d'évolution dans le cadre de la deuxième directive, constituent une véritable « refondation » juridique et une adaptation aux réalités industrielles. ●