

CREG

Commission de Regulation de l'Electricité et du Gaz
50, rue Wiertz
1050 Bruxelles
Tél. 02/401.68.67
Fax 02/401.68.68

COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

AVIS

A 2000/06- D

concernant

l'accélération de la libéralisation du marché du gaz

donné en application de l'article 15/14, § 2, 2°, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, inséré par l'article 15 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut des producteurs d'électricité

le 4 mai 2000

AVIS

La COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ (CREG) a reçu le 17 avril une lettre du Secrétaire d'Etat à l'Energie, datant du 12 avril 2000, l'invitant à remettre, pour le 5 mai 2000 au plus tard, son avis concernant le rythme de la libéralisation du marché du gaz.

Le Conseil des Ministres a décidé le 5 avril 2000 un train de mesures visant à accélérer la libéralisation du marché de l'électricité. Dans la foulée, le Gouvernement a décidé de charger le Secrétaire d'Etat à l'Energie de demander l'avis de la CREG (et d'une série d'autres organismes) sur le rythme de la libéralisation du marché du gaz et de soumettre une note au Gouvernement pour le 1^{er} juin 2000.

Le délai pour remettre l'avis est extrêmement court : treize jours ouvrables. Au surplus, il tombe dans une période de congés, où de nombreux interlocuteurs sont plus difficilement joignables. Il ne nous sera donc pas possible de pousser l'analyse avec la profondeur voulue.

Normalement la CREG consulte les acteurs du marché avant de remettre un avis définitif. Cela n'a pas été fait pour le présent avis, parce que les délais ne le permettaient pas et parce que le Secrétaire d'Etat a été chargé par le Gouvernement de consulter lui-même les principaux acteurs du marché.

Rapport du groupe d'experts

La décision du gouvernement a été préparée par un groupe de travail d'experts en matière de libéralisation du secteur de l'électricité, présidé par Monsieur E. De Keuleneer. En exécution de la décision du Conseil des Ministres du 2 septembre 1999, ce groupe a déposé un rapport contenant des recommandations, le 15 décembre 1999.

Bien que ce groupe était plus spécifiquement chargé d'examiner la libéralisation du marché de l'électricité, il a consacré un chapitre de son rapport au secteur du gaz, que nous transcrivons ici :

“La problématique du Gaz est importante, car à de nombreux égards les problèmes de gestion de réseau et de conflits d'intérêts entre les fonctions de gestionnaire de réseau et de fournisseur sont identiques à ceux du secteur de l'électricité. De façon générale, la problématique du Gaz ne concerne pas la mission du Groupe d'experts. Néanmoins, pour des auto-producteurs et co-générateurs d'électricité, l'accès à de bonnes conditions à des fournitures de gaz est très important, même essentiel pour leur compétitivité.

La directive européenne (dir. 98/30/CE, du 22/06/1998) n'impose pas la séparation des fonctions, étant donné que les pays membres n'ont pu se mettre d'accord à cet égard. Néanmoins elle définit l'accès des tiers au réseau, et le traitement de tous les utilisateurs sur base de non-discrimination, et sans transfert d'informations commerciales sensibles. De plus, elle demande la transparence de la comptabilité et des coûts.

D'une façon générale, il ne sera pas facile pour un Etat membre de faire respecter la directive par les entreprises du secteur si l'indépendance du réseau n'est pas suffisamment satisfaite. Ceci est particulièrement important en Belgique, car l'historique du contrôle des coûts dans le domaine du gaz est similaire à l'historique du contrôle des coûts en matière d'électricité, l'instance de contrôle étant la même.

Ceci pose un problème d'autant plus aigu en Belgique que, du fait de participations financières, les producteurs d'électricité ont en Belgique une capacité d'intervention dans la gestion du réseau de transport et de distribution de gaz. De plus, l'activité de transit de gaz est importante en Belgique. Il est donc important que ce problème fasse l'objet d'une réflexion concernant, d'une façon générale :

L'accès des tiers au réseau de transport de gaz. L'introduction d'un accès de tiers au réseau sur base d'un tarif réglementé et publié devrait être examinée.

Le contrôle des coûts de transport de gaz. Les principes énoncés en matière de contrôle des coûts dans le domaine de l'électricité devraient être appliqués. Le contrôle de l'activité de transit est particulièrement important, afin d'éviter les subsidiations croisées.

La nécessité éventuelle de prévoir une séparation juridique et une indépendance du réseau de transport de gaz, afin d'atteindre au mieux les deux objectifs ci-dessus.

Le Groupe d'Experts recommande les mesures suivantes :

- veiller à ce que les producteurs exploitant des installations de cogénération de qualité soient, pour leurs achats de gaz, immédiatement éligibles, quel que soit le niveau de leur consommation;*
- mettre en place une procédure d'analyse spécifique sur le marché du Gaz, et plus particulièrement la problématique de la non-discrimination au sein du réseau et du contrôle des coûts (au même titre que pour l'électricité);*
- dans l'immédiat, prendre les mesures nécessaires pour activer et rendre indépendante la société Gazelec, créée en 1994, et chargée de protéger les intérêts des auto-producteurs et cogénérateurs d'électricité indépendants;*
- dans l'immédiat également, veiller au travers des commissaires du Gouvernement et grâce à la golden share détenue par ce dernier, à ce qu'une évolution de l'organisation ou de l'actionariat de Distrigaz ne rende pas le renforcement de l'indépendance du réseau de transport de gaz plus difficile, dans la mesure où la procédure d'analyse viendrait à recommander ce renforcement."*

Certains points de ce rapport ne concernent pas spécifiquement le “rythme de libéralisation” du marché du gaz, et ne seront pas analysés dans notre présent avis.

En ce qui concerne le contrôle des prix, des subsides croisés et de la transparence des comptes, il nous semble que les bases légales sont mises¹. Il suffit de les mettre en oeuvre.

Dernier accord international

Le Conseil européen, réuni à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, a exprimé son souhait d'accélérer la libéralisation du marché du gaz. Les conclusions de la présidence indiquent aux numéros 16 et 17 (traduction propre²) :

"16. Un travail rapide est demandé afin de compléter le marché interne dans certains secteurs (...). De plus, il est essentiel d'avoir des règles de concurrence et d'aide d'Etat correctes et uniformément appliquées, pour permettre au monde des affaires de se développer et de fonctionner effectivement sur pied d'égalité dans le marché interne.

17. Le Conseil européen demande donc à la Commission, au Conseil et aux Etats membres, chacun dans son domaine de compétence :

- (...)

d'accélérer la libéralisation dans des secteurs comme le gaz, l'électricité, les services postaux et le transport. (...) Le but est d'arriver à un marché interne pleinement opérationnel dans ces secteurs ; le Conseil européen évaluera les progrès atteints lors de sa réunion le printemps prochain, sur base d'un rapport de la Commission et des propositions appropriées.

(...)."

~ ~ ~ ~

¹ Articles 15/12 et 15/16, § 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, inséré par la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité.

² Nous transcrivons ici le texte original (en anglais) des numéros 16 et 17 :

"16. Rapid work is required in order to complete the internal market in certain sectors and to improve under-performance in others in order to ensure the interests of business and consumers. An effective framework for ongoing review and improvement, based on the Internal Market Strategy endorsed by the Helsinki European Council, is also essential if the full benefits of market liberalisation are to be reaped. Moreover, fair and uniformly applied competition and state aid rules are essential for ensuring that businesses can thrive and operate effectively on a level playing field in the internal market.

17. The European Council accordingly asks the Commission, the Council and the Member States, each in accordance with their respective powers:

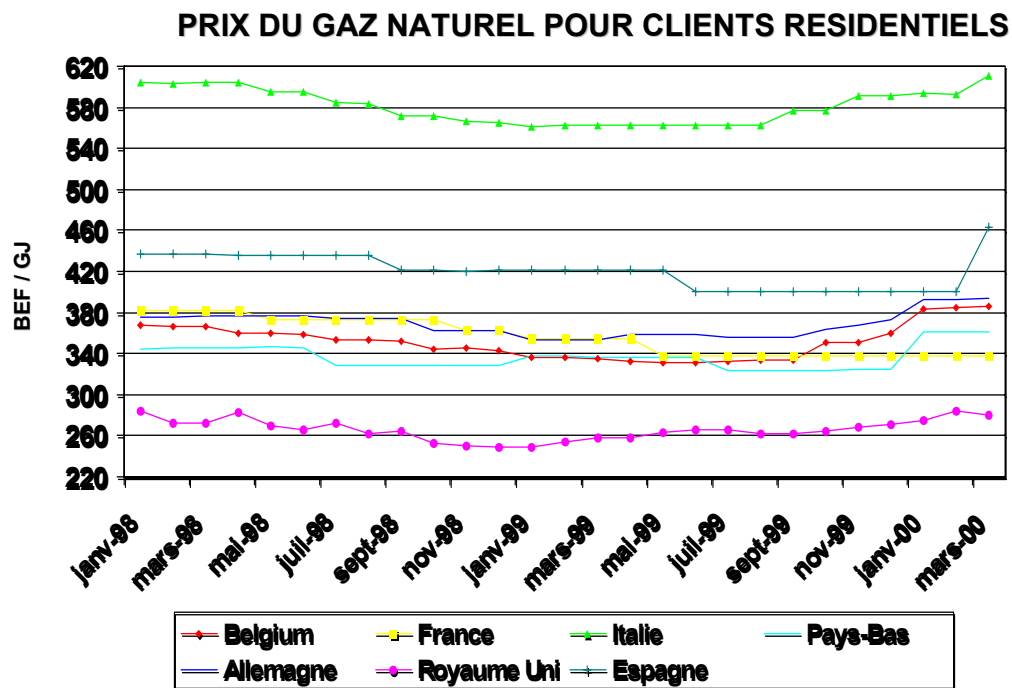
- to set out by the end of 2000 a strategy for the removal of barriers to services;*
- to speed up liberalisation in areas such as gas, electricity, postal services and transport. Similarly, regarding the use and management of airspace, the Council asks the Commission to put forward its proposals as soon as possible. The aim is to achieve a fully operational internal market in these areas; the European Council will assess progress achieved when it meets next Spring on the basis of a Commission report and appropriate proposals;*
- (...).*

I. LE CONTEXTE DE MARCHÉ

A. Comparaison européenne

(i) Comparaison internationale des prix

1. Les prix du gaz en Belgique se situent dans la moyenne des pays voisins. Traditionnellement les pays producteurs (Pays-Bas et Royaume Uni) ont des prix de marché inférieurs aux belges. Depuis 1999 toutefois, les prix français pour la clientèle résidentielle sont aussi passés en-dessous des niveaux belges.



Client résidentiel = 77 GJ/an
Les prix sont calculés toutes taxes comprises
Source : Distrigaz

(ii) Transposition de la directive européenne

2. La plupart des lois transposant la directive 98/30/CE du Parlement Européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (ci-après : 'la directive européenne 98/30/CE') en droit national des Etats membres, ne sont pas encore prises ou viennent d'être prises dans les mois écoulés. Il est donc très difficile d'avoir un état des lieux vraiment à jour. Dans le tableau qui suit, certaines informations pourraient donc s'avérer incomplètes ou dépassées par les événements. Le tableau comparatif est traduit d'un document de travail de la Commission européenne, DG TREN/A2. Nous en donnons d'abord, le résumé suivant.

(a) Transposition de la directive en droit national

Le marché du gaz est libéralisé depuis plusieurs années au Royaume Uni. Le second pays à avoir transposé la directive est l'Espagne (1999). La Belgique est le troisième pays à avoir voté la loi, mais plusieurs arrêtés royaux doivent être pris avant que la libéralisation ne soit effective, et la Belgique est en train de se faire dépasser. Il est à noter que transposition de la directive n'équivaut pas à libéralisation : il peut y avoir un décalage dans le temps.

(b) Régime d'accès au réseau

Neuf pays de l'Union européenne sur quinze ont opté, ou envisagent d'opter, pour l'accès régulé des tiers au réseau (ATR-Rég.). Il existe certains régimes hybrides. Le Danemark et les Pays-Bas envisagent l'accès négocié au réseau de transport et régulé au réseau de distribution.

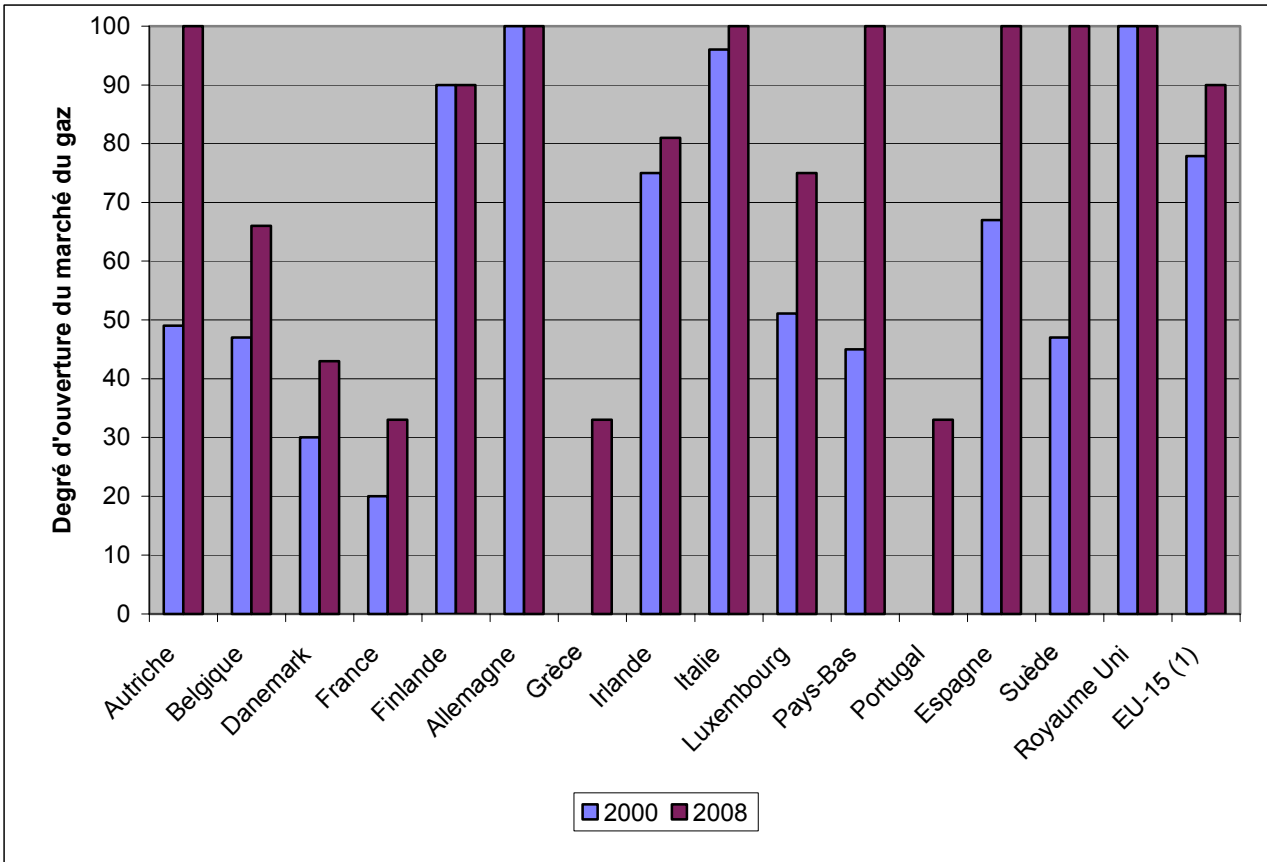
(c) Clients éligibles

Dans certains pays, tous les clients sont déjà éligibles : Royaume Uni, Allemagne. Dans la plupart des pays, les producteurs d'électricité sont d'emblée éligibles. La plupart des pays vont plus vite que les minima imposés par la directive.

Rares sont les pays qui font appel à l'article 18, § 5, de la directive 98/30/CE pour relever les seuils d'éligibilité : notamment le Danemark et la France. C'est ainsi qu'en rendant éligibles les consommateurs de plus de 25 millions de m³/an, le degré d'ouverture au Danemark dépasserait les 30%. Le Danemark souhaite remonter le seuil d'éligibilité jusqu'à 40-45 millions de m³/an, étant entendu que le degré d'ouverture du marché resterait encore supérieur à 30%.

(d) Degré d'ouverture du marché

Le tableau ci-après montre que le calendrier légal d'ouverture de marché en Belgique est beaucoup plus lent que la moyenne européenne. D'après la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, inséré par la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité (ci-après : 'la loi sur le gaz'), la Belgique atteindrait un degré d'ouverture de 47% en 2000, contre 78% au niveau européen. La Belgique se trouve entre des voisins de grande taille qui ont déjà libéré 100% du marché (Royaume Uni, Allemagne) et la France qui s'en tient au minimum imposé par la directive européenne 98/30/CE.



(1) Moyenne pondérée basée sur les chiffres EUROSTAT concernant la consommation totale de gaz en 1998. Les degrés d'ouverture de marché sont basés sur les informations les plus récentes fournies par les Etats membres. L'option prise par certains Etats membres de réduire le taux d'ouverture afin de ne pas dépasser un plafond, a été prise en compte, le cas échéant. Pour la Grèce, il a été considéré une ouverture minimum de 33% pour l'an 2008 et "après".

Source : Commission européenne, DG TREN/A2, le 14/4/2000,

(e) Séparation de l'activité transport

Tous les pays imposent au moins l'*unbundling* comptable, comme prévu à l'article 13, §3 de la directive. La plupart des pays précisent en outre une série de précautions pour que l'activité de transport, au sein d'une entreprise verticalement intégrée, fonctionne avec une séparation opérationnelle suffisante. Ce dispositif réglementaire est appelé le « Chinese wall ».

Quelques pays ont déjà imposé une séparation juridique de l'activité de transport : le Royaume Uni, l'Espagne et l'Italie. L'Irlande envisage de le faire aussi.

(f) Publication des conditions d'accès

Lorsque le régime d'accès régulé a été choisi, les tarifs publiés sont fermes. Dans le régime d'accès négocié au réseau, on publie soit des tarifs indicatifs soit des tarifs maxima.

(g) Instance de régulation

Tous les pays créent un régulateur indépendant, sauf ceux qui s'en tiennent à un contrôle par l'administration de la concurrence : l'Allemagne, le Danemark et la Suède.

(h) Obligations de service public

Plusieurs pays, comme l'Allemagne et la Suède, ne font mention d'aucune obligation de service public. Plusieurs pays imposent une forme d'obligation de service universel : obligation de raccorder aussi les petits clients, à des frais raisonnables. Peu de pays précisent, à ce stade, des obligations de sécurité d'approvisionnement.

TABLEAU : TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE GAZ – UN RÉSUMÉ

Le tableau ci-après a été établi par les services de la Commission européenne, DG TREN/A2, sur base des informations reçues pendant les réunions du Groupe de suivi et pendant les visites aux Etats Membres.

ATR = Accès des Tiers au Réseau
mmc/a = millions mètres cube par ans
osp + OBLIGATION DE SERVICE PUBLIC

	Transposition attendue le:	Système d'accès	Clients éligibles
Autriche	Projet de loi soumis au Parlement le 28 mars 2000.	ATR Rég.	Août 2000: Producteurs de l'énergie + utilisateurs finals > 25 mmc/a. A partir de 10 août 2002: tous les clients finals et entreprises de gaz.
Belgique	Loi adoptée le 29/4/1999. Arrêtés royaux en préparation (autorisations, code de conduite, OSP, conditions commerciales)	ATR Nég.	1999 >25 mmc 2003 >15 mmc 2006 >5mmc Distribution (33% de besoins) 2010 > tous
Danemark	1er juillet 2000. Projet de loi présenté au Parlement le 29 mars 2000.	ATR Nég pour le transport. ATR Rég pour la distribution.	DK veut utiliser le "plafond" autorisé à l'art. 18 §5 de la directive et relever le seuil d'éligibilité à 40-45 mmc/a.
Finlande	Projet de Loi Gaz en discussion au Parlement. Adoption possible fin mai 2000 pour entrée en vigueur le 1er août 2000.	ATR Rég.	2000 ≥ 5mmc Détaillants et grandes industries peuvent faire le commerce entre-eux ("after markets")
France	Projet de loi, adoption prévue par le Gouvernement en mai/juin 2000 et puis transmis au Parlement.	Hybride – mais de l'ATR Rég. Régulateur peut intervenir dans tous les cas d'accès.	Seuil maximal en 2000: 25 mmc. Distributeurs et producteurs d'électricité aussi éligibles. Limitations possibles pour cogénérateurs.
Allemagne	Loi de l'Industrie de l'Energie du 29 avril 1998 sera amendée pour être en conformité avec la directive avant le 10 août 2000.	ATR Nég. La nouvelle loi doit expliciter le droit spécifique à l'ATR.	Tous – pas de seuil.
Grèce	Avant le 10 août 2000. Marché émergent, + de 75% dépend d'un seul fournisseur non européen ; et pas de connection avec le réseau européen.	Non encore décidé.	Non encore décidé. Grèce peut appliquer une dérogation.
Irlande	Au plus tard le 10 août 2000. ATR déjà possible mais pas encore utilisé.	ATR Rég.	Comme dans la directive (producteurs d'électricité + clients > 25 mmc/a)
Italie	Projet d'arrêté approuvé par le Gouvernement le 14 février 2000. Adoption attendue avant le 22 mai 2000.	ATR Rég pour tout, stockage et GNL inclus.	Dès le début: tous les générateurs d'énergie distributeurs et industries >200,000 mmc/a. 1 ^{er} janvier 2003: tous.
Luxembourg	Projet de loi Gaz attendue début avril 2000 pour entrée en vigueur au plus tard le 10 août 2000.	ATR Rég envisagé.	Seuil de 15 mmc/a envisagé pour l'industrie. Critères d'éligibilité encore en discussion
Pays Bas	Loi Gaz attendue pour entrée en vigueur en juillet 2000 (approuvée en 2 ^e Chambre, maintenant en 1 ^{ère} Chambre).	ATR Nég mais soumis au contrôle réglementaire. ATR Rég pour la distribution (< 170,000 m ³)	2000: 10 mmc 2002: 1 mmc 2004 : tous Seuil pour la cogénération
Portugal	Au plus tard le 10 août 2000.	Non encore décidé.	Non encore décidé.
Espagne	Loi Hydrocarbures publiée le 8 octobre 1998. Décret royal du 16 avril 1999. Quelques arrêtés encore à adopter.	ATR Rég.	1998: 20 mmc 1999: 10 mmc 2000: 5 mmc 2003: 3 mmc 2008: tous
Suède	Au plus tard le 10 août 2000. Projet de loi présenté au Parlement le 30 mars 2000.	ATR Rég.	2000: 25 mmc + producteurs d'élec. + les distributeurs de gaz. 1er janvier 2006: tous
UK	Marché du gaz déjà complètement ouvert. Législation supplémentaire peut suivre si nécessaire.	ATR Rég	Depuis mai 1998: tous sauf: (i) nombre limité de consommateurs dans les réseaux privés (ii) l'Irlande du Nord

	Ouverture du marché: % et timing	Dissociation envisagée	Publication des conditions d'accès envisagées
Autriche	2000 :49% 2002 : 100% (soumis à la réciprocité).	Dissociation comptable conforme à la directive – mais opérateur réseau indépendant.	Conditions générales d'accès et structures et éléments de prix.
Belgique	1999 : 47% 2010 :100%	Dissociation comptable. 'Chinese wall' à contrôler par le régulateur.	Tarifs indicatifs + code de bonne conduite
Danemark	2000 : 30% 2003 : 38% 2008 : 43%	Dissociation comptable. Procédures administratives pour garantir le "Chinese wall".	Timbre postal pour la distribution. Conditions commerciales principales pour le transport.
Finlande	90% du marché (= max. potentiel).	Dissociation comptable.	Tarifs réglementés publiés.
France	Au moins 20% en août 2000 augmenté jusqu'au moins 33% en 2008.	Dissociation comptable plus procédures 'Chinese wall' pour garantir la confidentialité.	Publication des conditions et tarifs standards.
Allemagne	100% (seulement soumis à la réciprocité).	Dissociation comptable.	Publication des conditions commerciales principales, négociées sous le "Verbandsvereinbarung " (à la mi-2000).
Grèce	Non encore décidé. Grèce peut appliquer la dérogation.	Distribution sera privatisée i.e. séparée du DEPA.	Non encore décidé.
Irlande	1999 : 75%	Dissociation comptable. Envisage la séparation légale du transport et de la fourniture. BGE sera transformé en une entité publique.	Prix d'accès au transport seront publiés conformément à la directive du Gouvernement. Code opérationnel finalisé.
Italie	2000 : 96% 2003 : 00%	Dissociation comptable Dissociation légale du transport et de la distribution (période transitoire pour les petits distributeurs) Stockage inclus dans le transport avec dissociation du management.	Tarifs et autres conditions d'accès aux différentes parties du système de gaz sont établis par le régulateur et publiés.
Luxembourg	51% possible à partir de août 2000. Peut être plus.	Dissociation comptable.	Publication des tarifs.
Pays Bas	2000: 45% 2002: 51% 2004: 100%	Dissociation légale au niveau de la distribution. Dissociation comptable au niveau du transport (revue dans 2 ans). 'Chinese wall'.	Tarifs indicatifs et règles de transport et services auxiliaires.
Portugal	Pas encore décidé.	Non encore décidé.	Non encore décidé.
Espagne	2000: 67% 2003: 73% 2008: 100% Plusieurs fournisseurs nouveaux autorisés.	Dissociation légale et comptable.	Publication des tarifs maximaux.
Suède	2000: 47% 2006: 100%	Dissociation comptable.	Publication des tarifs.
UK	En principe 100%	Séparation complète du transport du gaz et de la fourniture de gaz pour presque tout le marché du gaz.	Publication des tarifs.

	Régulateur Autorité de règlement des litiges envisagé	Obligations de services publiques	Autres sujets – y compris l'accès au stockage.
Autriche	Régulateur indépendant attendu.	Obligation de connecter (fourniture si l'accès est refusé).	L'accès au stockage indéfini.
Belgique	Commission de régulation de l'électricité et du gaz. Directeurs nommés en janvier 2000.	Règles d'OSP envisagées pour la qualité de gaz, la sécurité et la sûreté.	Clause de réciprocité.
Danemark	Inspection de l'énergie (aidée par l'Agence de l'énergie + Agence de la concurrence).	Connection, sécurité, équilibrage, R&D et sûreté OSP	Accès au stockage si nécessaire. Secteur du gaz en pleine restructuration.
Finlande	Le régulateur du marché de l'électricité contrôle aussi le gaz et devient l'Autorité du Marché de l'Energie.	Obligation de fournir au moins les clients connectés.	Du au manque d'interconnexions avec les autres Etats membres, pas de concurrence envisagée sur le marché de gros
France	Autorité de régulation commune pour le gaz et l'électricité prévue.	OSP pour les prix; sécurité et diversification de fourniture, stockage, interconnecteurs etc.	Accès au stockage soumis à la loi de concurrence et certaines priorités. Concessions de réseau doivent être transférées en autorisations.
Allemagne	Kartellamt sera l'autorité de règlement des litiges.	Pas d'OSP prévues.	Règle de réciprocité prévue. Stockage considéré comme une partie du réseau. Accès si nécessaire pour un accès efficace.
Grèce	L'autorité de régulation de l'énergie (pour gaz et électricité et aussi pour d'autres secteurs) créée par la loi 2773/99.	Non encore décidé.	Les distributeurs de gaz seront privatisés à court terme. Procédure d'autorisation existe.
Irlande	Une possibilité d'avoir un régulateur de l'énergie nouveau pour l'électricité et le gaz. Modèle exact doit encore être décidé.	Non encore décidé.	Pas de restrictions pour mettre des pipelines – seulement soumis aux normes de sécurité et techniques. Différentes options de fournitures nouvelles.
Italie	"Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas" est le régulateur et règle les litiges. Quelques pouvoirs pour l'autorité anti-trust.	Obligation de connecter au réseau et de moduler la fourniture et le stockage.	Stimulation des stockages nouveaux Autorisation pour importation du gaz non-européen Clause de réciprocité.
Luxembourg	Un régulateur pour télécom, gaz et électricité.	OSP de sécurité de fourniture et de protection de l'environnement.	Clause de réciprocité probable. Pas de stockage.
Pays Bas	Le régulateur de l'électricité sera le régulateur de l'énergie (gaz et électricité) soumis à l'Autorité de Concurrence.	OSP pour la fourniture aux clients captifs et petits (< 170.000 mc), sauvegarde de l'énergie, durabilité et management des petits champs.	Clause de réciprocité comme une option. Accès au stockage des trois entreprises dominantes sur le territoire des Pays Bas.
Portugal	Régulateur du gaz indépendant.	Non encore décidé.	Terminal GNL envisagé.
Espagne	Commission Nationale de l'Energie pour régulation du gaz, du pétrole et de l'électricité.	Gaz considéré comme une activité dans l'intérêt de l'économie générale.	Sûreté d'approvisionnement.
Suède	L'Administration Nationale pour l'Energie sera le régulateur et règle les litiges.	Pas d'OSP prévues.	Peu d'infrastructures. Réciprocité sera contrôlée.
UK	Régulateur du gaz (OFGAS) fusionné dans un seul régulateur électricité et gaz (OFGEM)	Obligations spécifiques mises dans la législation sur les autorisations et le Code du réseau	Réforme des règles de commerce du gaz . Stockage et mesurage dissociés. Capacité de stockage vendue aux enchères.

B. Freins à la libéralisation

(i) Le manque d'harmonisation³

3. Etant donné le rôle crucial que les échanges transfrontaliers de gaz joueront par rapport à l'ouverture des marchés, la Commission européenne rappelle quelques aspects techniques et commerciaux qui pourraient poser problème pour les échanges sur le marché intérieur :

- conditions d'accès aux gazoducs pour différentes qualités de gaz et publication de la gamme de qualités de gaz techniquement compatibles ;
- publication de l'éventail de services annexes fournis par l'exploitant de réseau et coûts de ces services ;
- odorisation sur les réseaux de transport et de distribution susceptible d'empêcher les échanges de gaz naturel et l'interopérabilité des réseaux ;
- diversité des normes et codes techniques nationaux applicables à la conception et à la construction de gazoducs ;
- le cadre juridique national de comptage et comptabilité dans les Etats membres ;
- régimes d'équilibrage entre les injections et les prélèvements du réseau de transport ;
- tarification de l'accès.

Nous développons ci-après deux problèmes qui méritent une attention particulière en Belgique.

(ii) Disparité dans la qualité des gaz

4. Le centre-nord de la Belgique (la province d'Anvers, les deux provinces de Brabant et Bruxelles) sont alimentés en gaz de Slochteren, dans le cadre d'un contrat TOP signé entre Distrigaz et GASUNIE, expirant en 2016. Ce gaz a une composition différente des autres gaz dits "riches" (norvégien, algérien et russe, qui sont eux plus ou moins homogènes et ont un

³ Rapport du 23 novembre 1999 de la Commission des Communautés Européennes au Conseil et au Parlement Européen sur les mesures d'harmonisation nécessaires, concernant la Directive 96/30/CE.

pouvoir calorifique supérieur de 15% par unité de volume). Il n'est pas possible d'alimenter simultanément le réseau des intercommunales de cette zone géographique avec du gaz type Slochteren et du gaz riche.⁴

La concurrence dans la région centre-nord de Belgique sera limitée, tant qu'elle sera équipée spécifiquement pour le gaz de Slochteren. En effet, tous les fournisseurs potentiels doivent s'alimenter à la même source : les gisements hollandais, contrôlés par la société GASUNIE. La concurrence – sauf distorsion anormale – ne porterait ni sur le prix du transport, ni sur le prix de la distribution physique, ni sur le prix de l'énergie tête de puits.

La concurrence subsisterait dans la gamme de services offerts par les fournisseurs. En outre, il existe deux outils qui permettraient, au moins en théorie, d'ouvrir le marché au niveau de l'approvisionnement, à condition que les fournisseurs en paient le prix et qu'ils aient un droit d'accès :

- les installations de mélange de gaz, opérant la conversion de gaz riche en gaz pauvre ;
- un marché de SWAP, où pourrait être échangé du gaz riche contre du gaz pauvre.

(iii) L'équilibrage entre les injections et les prélèvements de gaz

5. Si les conditions imposées aux utilisateurs du réseau de transport sont impossibles à satisfaire, il n'y a pas réellement accès au réseau, et la libéralisation est inopérante. Dans cette hypothèse, toute discussion sur le rythme de libéralisation serait vaine. Dans cette optique, la problématique de l'équilibre horaire de l'utilisation du réseau est fondamentale.

Dans le secteur du gaz, l'opérateur du réseau de transport ne subit pas, comme en électricité, la contrainte d'un équilibrage instantané du réseau, étant donné que le réseau sert de tampon, grâce à sa capacité de stockage intrinsèque. Il ne faut toutefois pas surestimer la réserve de gaz contenue dans les gazoducs, surtout en Belgique, où les distances sont courtes et la

⁴ "Avis relatif à l'organisation du marché du gaz naturel et à la mise en oeuvre de la loi du 29 avril 1999" du 27/4/2000, du Ministre Eric Tomas (Région Bruxelles-Capitale).

densité de consommation par km² est grande. C'est pourquoi il est logique d'imposer un équilibre entre les injections et les prélèvements, aux utilisateurs du réseau.

Malheureusement, les utilisateurs du réseau de transport belge ne disposent que de moyens limités pour équilibrer leur usage. Face à une variation des prélèvements de ses clients, le fournisseur de gaz doit ajuster ses injections dans le réseau par un des moyens suivants :

- augmenter sa production : mais on sait qu'il n'y a pas de production (significative) en Belgique ;
- augmenter les importations : mais le gaz doit parcourir de longues distances entre les puits et la frontière belge; il n'est pas possible d'ajuster dans l'heure ;
- acheter du gaz sur un marché *spot* ou *hyper-spot*⁵ local : mais ce marché n'est pas encore organisé sous forme de bourse, en Belgique ;
- prélever du gaz dans des stocks : mais le stockage est un investissement qui n'est pas à la portée de tout fournisseur.

Il est donc indispensable que l'entreprise de transport offre aux utilisateurs du réseau des services d'équilibrage. Ils seront logiquement rémunérés, sur base de tarifs contrôlés par la CREG.

Il est donc prioritaire que l'entreprise de transport se dote de services de stockage suffisants. Elle pourra le faire en interne ou en sous-traitance⁶.

⁵ Le marché « spot » concerne les fournitures du lendemain. Le marché « hyper-spot » porte sur des fournitures immédiates.

⁶ A ce titre il est utile de rappeler qu'un stockage à l'étranger peut même soulager le réseau de transport, s'il se trouve en aval du flux dominant (*forward flow*). Supposons qu'il y ait un flux dominant de gaz de la Belgique vers la France, par exemple du gaz transitant par la Belgique, en provenance des Pays-Bas et des gisements en Mer du Nord. Si la Belgique réserve une capacité de stockage en France, et qu'elle décide d'y faire appel aux heures de pointe, elle devrait réserver en même temps une capacité de transport de France vers la Belgique. Mais ce dernier besoin de transport pourra faire l'objet d'un SWAP, neutralisant ainsi une partie des flux de gaz traversant au même moment la frontière belge en direction de France.

II. L'ACCES DES TIERS AU RESEAU

A. Justification des seuils d'éligibilité

6. Le Traité de Maastricht garantit la libre circulation des biens et services dans l'Union européenne. Les Etats membres ont longtemps invoqué l'article 86 (ex-article 90) du Traité de Rome (instituant la Communauté européenne), pour justifier des situations de monopole ou d'exclusivité sur leurs marchés de l'électricité et du gaz. En effet, les entreprises de gaz étaient investies d'une mission d'intérêt économique général, et on considérait qu'elles ne pourraient accomplir leur mission particulière si elles étaient soumises aux règles de la concurrence.

La Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, met un terme à l'interprétation selon laquelle le marché du gaz devait jouir d'un régime spécial. Elle précise dans son préambule :

"(3) considérant que l'établissement d'un marché concurrentiel du gaz naturel est un facteur important pour l'achèvement du marché intérieur de l'énergie."

A partir du moment où il est admis que le gaz naturel doit pouvoir circuler librement, l'établissement de seuils d'éligibilité pour le libre accès au marché du gaz peut paraître contradictoire. En conservant des catégories de clients captifs, la Directive 98/30 introduit temporairement des limitations à la libre circulation des biens et services, garantie par Traité de Rome. Elle justifie cette exception dans son préambule :

"(7) considérant que le marché intérieur du gaz naturel doit être mis en place progressivement pour que l'industrie puisse s'adapter à son nouvel environnement de manière souple et rationnelle et pour tenir compte des différentes structures de marché dans les Etats membre ;

(...)

(32) considérant que la présente directive constitue une nouvelle phase de la libéralisation; que sa mise en application laissera cependant subsister des entraves aux échanges de gaz naturel entre Etats membres; qu'il conviendrait de faire des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur du gaz naturel, à la lumière de l'expérience acquise; que la Commission devrait donc faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive."

On en conclut que l'instauration de seuils d'éligibilité est une mesure exceptionnelle, qui ne devrait pas durer plus longtemps que strictement nécessaire. Ce régime d'exception est autorisé par la directive européenne 98/30/CE, parce que la situation de départ n'est pas celle d'un marché libre et que le secteur gazier doit pouvoir se restructurer dans des conditions acceptables.

Pour prolonger ce régime d'exception en Belgique, il faudrait vérifier que les inconvénients d'une libéralisation immédiate seraient disproportionnés par rapport aux avantages de cette situation normale.

B. Répartition de la clientèle belge, par seuil

7. Dans le tableau ci-dessus, nous lisons que le saut d'une libéralisation minimale à totale, de la clientèle industrielle directe de Distrigaz, représente 10% du marché belge. A cela pourraient s'ajouter quelques pourcents, si des clients de la distribution publique demandaient un raccordement direct au réseau de transport.

Marché du gaz en Belgique en 1999 : clientèle industrielle (hors centrales électriques)

consommation annuelle	clients directs de Distrigaz		clients de la distribution publique	
	nombre	part du marché total belge	nombre (en 1998)	part du marché
x > 25 millions m3	33	22%	1	0%
15 < x < 25 Mm3	28	4%	8	1%
5 < x < 15 Mm3	72	4%	29	2%
1 < x < 5 Mm3	127	2%	323	4%
TOTAL		32%		7%

En 1999, le marché de centrales électriques représente 25,3% des ventes totales en Belgique. La distribution publique représente 42,7% du marché belge, dont 7% de clientèle industrielle et 35,7% de clientèle domestique, tertiaire et artisanale.

C. *Nouveau calendrier de libéralisation*

8. La CREG ne voit pas de raison majeure pour retarder l'instauration du marché libre du gaz. Nous estimons, au contraire, que les inconvénients d'une libéralisation différée seraient plus importants que les inconvénients d'une libéralisation immédiate.

Nous estimons que les acteurs du marché belge pourraient bénéficier immédiatement des avantages de la concurrence (réductions de prix, développement de la gamme des services), sans déstabiliser l'industrie gazière belge.

C'est pourquoi nous devons recommander une libéralisation immédiate de toute la clientèle directe, en ce compris les intercommunales.

Pour ce qui est du secteur de la distribution, le Gouvernement fédéral pourrait se concerter avec les autorités régionales afin de fixer d'emblée un calendrier complet de libéralisation des clients de la distribution publique. Les consommateurs ont besoin de perspectives claires afin de pouvoir se préparer à la libéralisation. C'est pourquoi il est souhaitable de présenter un calendrier complet de la libéralisation, sans se limiter à fixer l'étape suivante.

D. *Problèmes liés entre consommateurs selon la taille*

(i) *Discriminations entre consommateurs selon la taille*

9. Deux industriels, fabriquant le même produit, sont soumis à des règles différentes selon leur niveau de consommation d'énergie. Le gros consommateur d'énergie atteindra le seuil d'éligibilité et pourra négocier des fournitures en gaz à meilleur prix. Le plus petit industriel subira de ce fait un handicap économique, une discrimination.

D'une façon générale, les clients captifs risquent de faire les frais de la pression concurrentielle qui fera baisser les tarifs pour les clients éligibles.

(ii) Discriminations entre consommateurs selon la nationalité

10. Aussi longtemps que le marché ne sera pas complètement libéralisé partout en Europe, certains industriels resteront clients captifs des anciens monopoles gaziers et risquent de payer plus cher que leurs concurrents étrangers, leurs fournitures de gaz. Cette discrimination engendre une distorsion de la compétitivité des entreprises.

Le principe de réciprocité admis par la directive européenne 98/30/CE (à l'article 19), met les entreprises gazières à l'abri de certaines disparités dans l'ouverture des marchés. Mais les consommateurs des pays moins libéralisés restent bel et bien captifs.

E. Problèmes liés à une libéralisation accélérée

11. Dans ce chapitre, nous examinons les difficultés que d'aucuns soulèvent à propos d'un passage immédiat, au lieu d'un passage progressif, vers le régime définitif, celui du marché libre. Nous verrons que ces difficultés sont toutes surmontables.

(i) Les risques encourus par la société qui a contracté des engagements "take-or-pay" (TOP)

(a) Les garanties légales actuelles

12. L'article 15/7, § 1er, 3°, de la loi sur le gaz précise que les entreprises de transport peuvent valablement refuser l'accès à leur réseau de transport dans la mesure où :

"3° l'accès au réseau créerait des difficultés économiques et financières pour l'entreprise de transport en question en raison de contrats "take-or-pay" conclus avant le 1er janvier 1998."

Nous constatons donc que le législateur a voulu donner une triple garantie à l'opérateur belge :

- (1) le calendrier de libéralisation tient compte des échéances des contrats TOP. Du moins, c'est la raison qui est invoquée dans l'exposé des motifs du projet de loi qui est finalement devenu la loi du 29 avril 1999 modifiant la loi du gaz, à propos des seuils d'éligibilité ;
- (2) l'article 15/8 de la loi sur le gaz, adopte le principe de réciprocité ;
- (3) l'article 15/7, § 1er, 3°, de la loi sur le gaz permet à l'entreprise de transport de refuser l'accès au réseau si cet accès lui crée des difficultés économiques et financières en raison de contrats TOP conclu avant le 1^{er} janvier 1998.

Dans le présent chapitre, nous allons examiner le point (3) puis le (1).

(b) Motif pour refuser l'accès au réseau

13. L'article 15/7, § 1er, 3° de la loi sur le gaz soulève un problème juridique. Il est écrit dans l'hypothèse que les contrats TOP sont souscrits par l'entreprise de transport. Ceci est vrai à l'heure actuelle dans le chef de Distrigaz, où transport et fourniture sont intégrés dans une même société. Mais l'importation de gaz, en vertu de contrats TOP ou autres, n'est pas l'activité spécifique d'une entreprise de transport.

Cette disposition, qui est conforme à l'article 17 de la directive européenne 98/30/CE, ne se justifierait plus si une scission juridique devait intervenir entre l'activité de transport et le reste, comme suggéré plus loin dans cet avis.

Dans l'état actuel des choses, cette clause ne respecte pas l'indépendance souhaitée entre l'activité de transport de gaz et le reste. En effet, la loi sur le gaz impose un "unbundling" comptable entre l'activité de transport et le reste⁷. L'existence d'une indemnité à payer à cause d'un contrat TOP pénaliserait l'activité commerciale de l'entreprise verticalement intégrée, mais pas l'activité de transport. Comment la "business unit" transport, qui aura ses comptes séparés, peut-elle justifier un refus d'accès en vertu de difficultés économiques éprouvées par la "business unit" responsable de l'importation ?

⁷ Voir l'article 15/12, § 2, de la loi sur le gaz.

De plus, l'application de cette clause rencontre une difficulté non négligeable quant à l'interprétation de la condition "difficultés économiques et financières".

C'est pourquoi nous recommandons de supprimer cette clause de la loi.

(c) Mécanisme des contrats TOP

14. Les contrats TOP obligent le client à prélever un volume annuel minimal, selon un calendrier à long terme. Le client s'engage à payer ces volumes de gaz, même s'il ne les prélève pas intégralement. Ces contrats se justifient :

- dans le chef du producteur : pour obtenir un financement des banquiers, il doit apporter une garantie de revenus futurs suffisantes pour rembourser les emprunts;
- dans le chef du client : il obtient ainsi une garantie d'approvisionnement à long terme.

Il est à noter que les contrats TOP ne sont pas nécessairement aussi rigides que ne le ferait penser la définition ci-dessus. Les quantités payées et non-prélevées⁸ ne sont pas perdues. C'est sans doute ce qui a permis à Distrigaz de qualifier de "souple" son portefeuille de contrats d'achats⁹. La pénalité consiste en un paiement anticipatif pour du gaz qui sera livré une ou quelques années plus tard.

Généralement le prix est négociable. En pratique, il y a quatre clauses de révision des prix:

- l'indexation, par exemple tous les six mois, sur les indices de référence ;
- les révisions périodiques, par exemple tous les trois ans, sur base de l'évolution générale du marché ;
- les révisions demandées par une des parties, entre deux révisions périodiques (possibles dans certains contrats TOP) ;
- le recours en cas de crise (*hardship*) : la sonnette d'alarme que le client peut tirer en cas de difficultés économiques graves.

⁸ Appelées « *carry forward* »

⁹ Voir : *Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2025/6, p. 34 (intervention de M. Depaemelaere, Administrateur délégué de Distrigaz).

(d) Evaluation du risque engendré par les contrats TOP

15. En 1998, les contrats TOP à très long terme couvraient l'ensemble des besoins du marché belge. Ils comprennent pour l'essentiel le contrat algérien avec Sonatrach, avec échéance en 2006, le contrat Slochteren (Pays-Bas), avec échéance en 2016, et les contrats norvégiens (Ekofisk, Statfjord et Troll-Sleipner), avec échéance en 2022.¹⁰

En 1999, l'approvisionnement du marché belge se fait par des contrats de *trading*, à concurrence de 8%.

Il faut préciser que les quantités à prélever obligatoirement sont bien en dessous des besoins belges. Si les contrats TOP permettent de couvrir 92% de la consommation belge, c'est grâce à la souplesse qu'ils offrent pour prélever des quantités supplémentaires. Au niveau des volumes, les contrats TOP ne présentent pas de risque particulier pour l'entreprise qui les a souscrits, surtout dans un contexte de croissance des besoins (voir tableau ci-dessous).

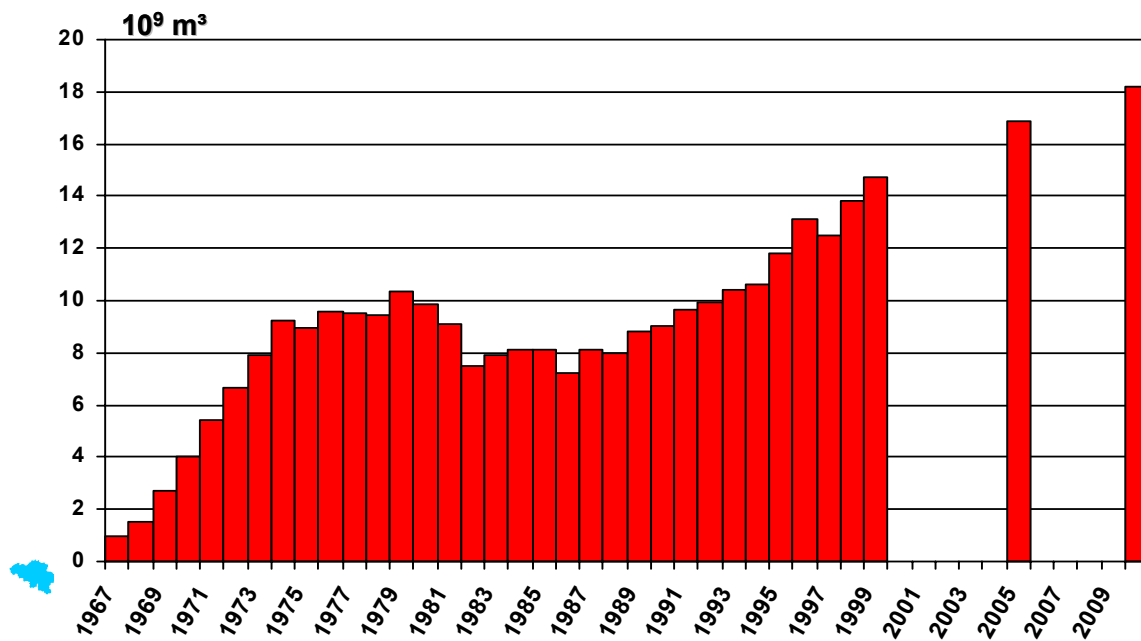
TABLEAU : Evolution de la consommation totale de gaz naturel en Belgique et estimation des besoins futurs

Cette estimation est basée sur :

- l'évolution des besoins du secteur industriel ;
- l'évolution des besoins des secteurs domestique, tertiaire et artisanal ;
- les besoins des centrales de production d'électricité, existantes ou en construction (sans compter les éventuelles centrales nouvelles).

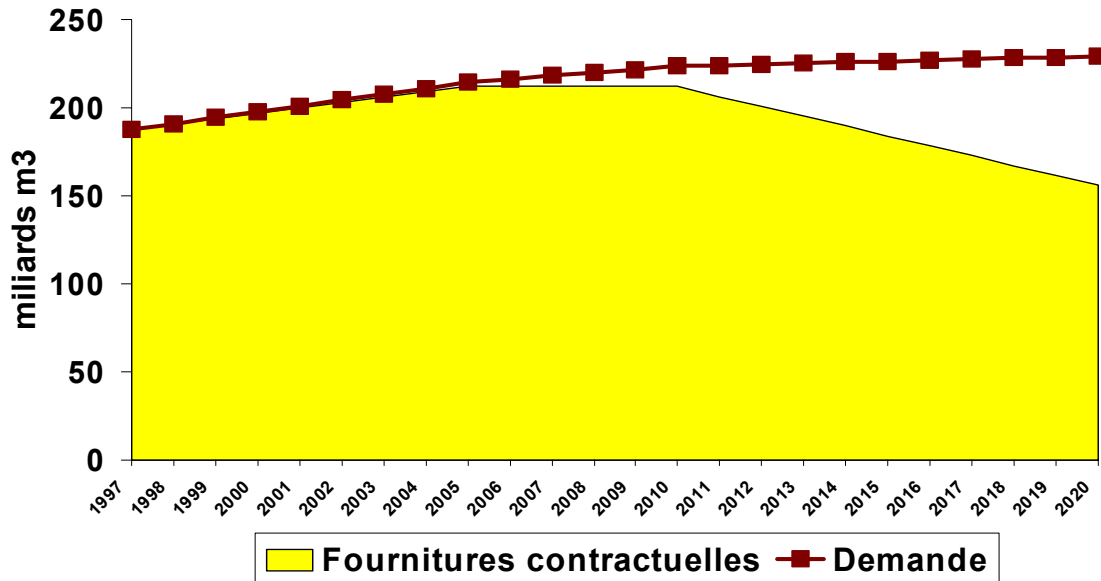
Source : Distrigaz

¹⁰ Voir l'exposé des motifs du projet de loi qui est finalement devenu la loi du 29 avril 1999 modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, *Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2025/1.



D'après Eurogas, la consommation de gaz naturel en Europe croît plus rapidement que prévu lorsque les contrats TOP ont été signés. Le graphique suivant montre qu'à l'échelle internationale, les contrats TOP signés à ce stade ne suffiront pas à couvrir la demande dès l'année 2006.

Europe continentale Nord-ouest : évolution de l'offre et de la demande



Europe continentale Nord-ouest :

Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark,
France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse

SOURCE : EUROGAS 07/08/98

Ceci signifie qu'il n'y a pas de grands excédents de gaz à écouler en Europe, et que la pression concurrentielle venant de l'étranger reste maîtrisable. Inversement, l'importateur belge soumis aux clauses TOP est libre de vendre du gaz à l'étranger, de façon à écouler ses éventuels excédents. Ceci sera d'autant plus facile que le marché devient demandeur.

Le contrat algérien, qui vient à terme en 2006, a été utilisé comme référence lors de la fixation du calendrier de libéralisation dans la loi sur le gaz¹¹. Or ce contrat, s'il est assez rigide dans son calendrier de prélèvement, offre une opportunité appréciable. Le gaz naturel liquéfié (GNL) peut être transporté en de nombreux points du monde. Il augmente considérablement les débouchés commerciaux du titulaire de ce contrat.

¹¹ *Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2025/1, p. 12. Voir aussi : *Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2025/6, p. 10 (exposé introductif du vice-premier ministre et ministre de la défense nationale, chargé de l'énergie) et p. 32 (l'intervention de M. Depaemelaere, Administrateur délégué de Distrigaz).

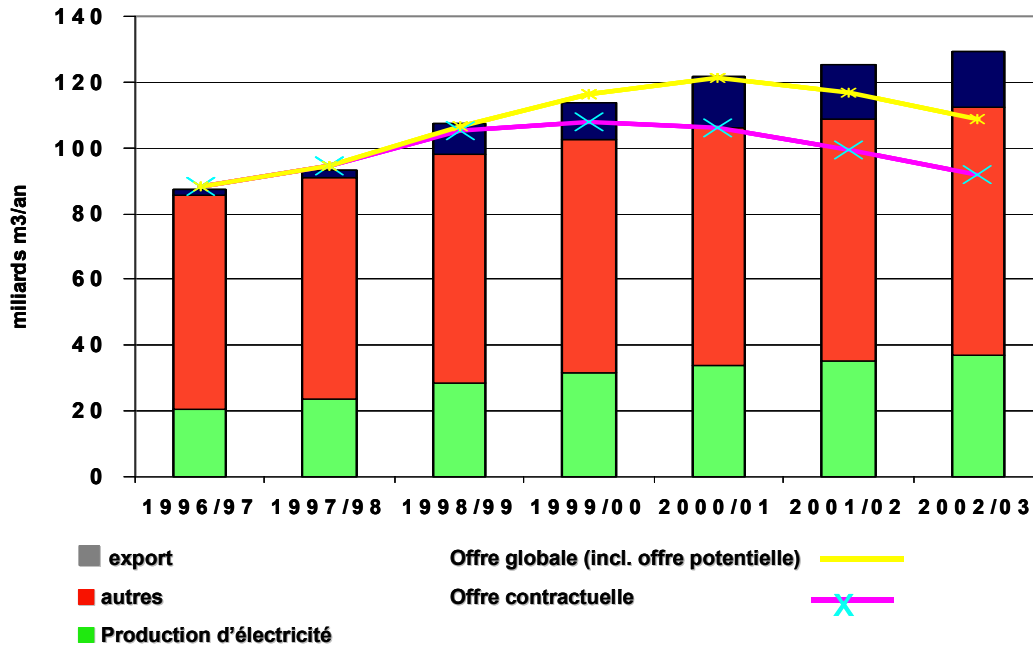
16. Les contrats TOP approvisionnant actuellement la Belgique prévoient une formule d'indexation des prix du gaz par rapport à des combustibles de substitution, essentiellement le pétrole. Tous les concurrents continentaux de l'importateur dominant belge connaissent les mêmes types de contrats TOP. Le risque d'une concurrence agressive en termes de prix est donc faible.

Les seuls concurrents qui échappent à ce régime continental de prix sont les producteurs et le marché britannique. Les producteurs européens approvisionnent déjà le fournisseur dominant belge, et ils affichent une volonté de garder de bonnes relations avec leur client¹². Reste donc le marché britannique, qui est aux portes de la Belgique, et dont le titulaire des engagements TOP belges pourrait craindre la concurrence.

Le gaz introduit sur le marché britannique ne connaît pas l'indexation sur les combustibles de remplacement. C'est ainsi que nous avons connu une période avec des différences de prix importantes entre le marché britannique et le continent. Mais, selon le bureau ENERGY CONTRACT Company, et d'autres experts, le Royaume Uni deviendra importateur net de gaz dès l'an 2002, comme le montre le graphique ci-dessous. Le scénario selon lequel le marché belge serait inondé de gaz concurrent provenant de Grande-Bretagne, ne semble pas réaliste.

¹² Petter MELLBYE, le chef de la division gaz de l'entreprise d'Etat norvégienne STATOIL, a déclaré que son groupe a des contrats long terme avec plusieurs clients, indexés sur le prix du pétrole, et qu'elle ne souhaite pas miner la valeur de ses contrats de fourniture existants. Son entreprise préfère garder de bonnes relations avec ses clients traditionnels, et il pense que la plupart des producteurs feront de même. (cfr le magazine norvégien UPSTREAM, 21/1/2000).

PREVISION DE L'OFFRE ET LA DEMANDE ANNUELLE DE GAZ NATUREL AU ROYAUME UNI



Source : Energy Contract Co

Les contrats à long terme assortis de clauses TOP ne sont pas spécifiques à un marché monopolistique. Les experts¹³ estiment qu'ils continueront à se pratiquer après la libéralisation, et qu'ils pourraient y représenter toujours jusqu'à 80% des achats. Les engagements à long terme des contrats TOP font partie des risques d'entreprise normaux sur le marché de l'énergie.

(ii) Mise en place de la nouvelle infrastructure commerciale

17. Pour que la libéralisation soit effective, il faudra considérablement adapter le processus commercial, et en particulier le comptage. Il faut mettre au point des procédures électroniques

¹³ Parmi lesquels Petter MELLBYE, chef de la division gaz du groupe STATOIL, qui prévoit que 20% de l'ensemble du gaz européen pourrait être vendu sur le marché « spot » d'ici quelques années. (UPSTREAM, 21/1/2000).

d'échange et de traitement d'informations. Pour vérifier l'équilibre entre les injections et les prélèvements sur le réseau de transport, il faudra disposer de mesures « on-line ».

Nous estimons que le législateur ne doit pas attendre que ces systèmes soient en place avant d'ouvrir le marché. Compte tenu du nombre limité (quelques centaines) de clients directs du réseau de transport, il est possible de mettre en place des procédures provisoires, permettant leur éligibilité.

Ces difficultés techniques posent davantage de problèmes dans le secteur de la distribution. Ce sont donc les autorités régionales qui devront apprécier le délai nécessaire pour que les entreprises de distribution puissent se préparer techniquement à la libéralisation. Une étude des expériences étrangères permettrait non seulement de connaître le délai minimum, mais aussi de mieux orchestrer le processus.

18. Après avoir examiné les données disponibles (encore partielles) en matière de contrats à long terme de type TOP approvisionnant la Belgique, nous sommes d'avis que ces engagements ne sont pas un obstacle à une libéralisation immédiate du marché du gaz en Belgique. Il en va de même de l'infrastructure commerciale à mettre en place. Les dispositifs techniques nécessaires pourront être installés chez les clients directs au fur et à mesure qu'ils changent de fournisseur.

F. Les autoproducteurs

19. Si notre recommandation de libéraliser d'emblée toute la clientèle directe du réseau de transport n'était pas suivie, il conviendrait au moins de rendre éligibles les cogénérateurs et les autoproducteurs.

Le régime tarifaire actuel prévoit des ristournes au bénéfice des consommateurs de gaz, qui exploitent une installation de cogénération avec label de qualité (défini par le CCEG). Dans un marché libéralisé, les fournisseurs seront soumis aux règles économiques, et ne seront pas en

mesure de favoriser une catégorie de consommateurs sur base de critères environnementaux ou autres. Ils ne pourraient le faire que dans le cadre d'obligations de service public et à condition que tous les concurrents fournisseurs soient soumis aux mêmes obligations¹⁴.

En ce qui concerne plus spécifiquement le rythme de libéralisation, nous rappelons que les producteurs d'électricité sont automatiquement éligibles pour l'achat de gaz naturel destiné à la production d'électricité, quel que soit le niveau leur consommation¹⁵. Le même article de la loi sur le gaz donne au Roi la possibilité de fixer un seuil de consommation pour les cogénérateurs et les autoproducteurs. Compte tenu de la volonté des Régions de promouvoir la cogénération, il ne serait pas logique de soumettre ceux-ci à des conditions plus sévères que pour les producteurs d'électricité.

Nous recommandons donc que les cogénérateurs soient éligibles pour le gaz qu'ils consomment en tant que cogénérateurs. Cette éligibilité ne doit être subordonnée à aucune autre condition, telle qu'un label de qualité pour l'installation de cogénération, ni même une proportion d'électricité produite par rapport à la chaleur. Dans un marché libre, il appartient au consommateur d'apprécier s'il fait un usage efficace de ses ressources. Le label de qualité trouve sa justification dans le cadre de programmes de subsides ou d'aides d'Etat, ce qui n'est pas le cas ici.

L'éligibilité des autoproducteurs ne devrait pas être subordonnée à un seuil de consommation. Il conviendra tout simplement de bien définir ce qu'est un autoproducteur. La loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité définit l'autoproducteur comme "toute personne physique ou morale produisant de l'électricité principalement pour son propre usage". Il reste à préciser ce que signifie "principalement". La législation des pays européens peut nous servir de guide en la matière¹⁶. Les autoproducteurs doivent consommer au moins 30% de l'électricité qu'ils génèrent si leur capacité est plus petit que 25 MW. Si leur capacité est plus grande que 25 MW, il doivent consommer au moins 50% de leur production. Si une société est

¹⁴ Principe du "level playing field".

¹⁵ Article 15/6, § 2, de la loi sur le gaz.

¹⁶ Par exemple en Espagne : "Real Decreto 2818/1998, de 23 de diciembre, sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos y cogeneración." Boletín Oficial de España (BOE) num. 312, del 30/12/1998. Voir aussi les définitions dans la loi italienne n°75 du 31/3/1999, transposant la directive européenne concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

propriétaire à plus de 10% de la centrale de l'autoproduiteur¹⁷, sa consommation d'électricité sera intégralement prise en compte pour établir le rapport sus-mentionné.

Etant donné que la plupart des cogénérateurs et autoproduiteurs sont alimentés en gaz par les entreprises de distribution, leur éligibilité dépendra d'une initiative législative au niveau régional.

III. LA DESINTEGRATION VERTICALE

20. L'accès au réseau par des tiers – clients éligibles et/ou titulaires d'autorisations de fourniture pour des fournitures à des clients éligibles – qui peut être uniquement refusé sur la base d'un manque de capacité du réseau en raison d'obligations de service public et/ou en raison de contrats TOP, se fait sur la base de négociations menées de bonne foi avec l'entreprise de transport. Cette dernière est tenue de faire connaître les principales conditions commerciales régissant l'accès à son réseau. En outre, cet accès ne peut être conditionné par une quelconque mesure discriminatoire à l'égard de tiers, imposée par l'entreprise de transport, et cette dernière est également tenue d'appliquer une séparation administrative et opérationnelle entre la livraison et le transport du gaz (Chinese wall) (articles 15/1, 2°, 15/5, §§ 1^{er} à 4, 15/7, § 1^{er}, 1° à 3°, et 15/9 de la loi sur le gaz).

De même, les entreprises de gaz qui sont intégrées verticalement ou horizontalement sont tenues de prévoir dans leur comptabilité interne des comptes séparés pour leurs activités de transport, de distribution et de stockage de gaz naturel (unbundling). Par conséquent, la comptabilité interne des entreprises de gaz comporte un bilan ainsi qu'un compte de pertes et profits pour chaque catégorie d'activités et précise les règles d'imputation des postes d'actif et de passif, ainsi que des profits et charges qui ont été appliquées pour établir les comptes séparés. La CREG contrôlera, dans la comptabilité des entreprises de gaz, l'absence de

¹⁷ Certaines de ces centrales sont logées dans une société créée à cette fin, permettant ainsi une *joint-venture* entre plusieurs industriels intéressés.

subsidés croisés entre les activités de transport, de distribution et de stockage de gaz naturel (articles 15/12, § 2, et 15/14, §2, 9°, de la loi sur le gaz).

De cette manière, la loi sur le gaz en vigueur satisfait aux conditions formulées dans la directive européenne 98/30/CE.

Il reste que le monopole du transport détenu naturellement (« de facto ») par Distrigaz, vu le degré de saturation plutôt élevé de l'utilisation du sous-sol en raison d'autres objectifs sociaux dévolus à l'usage du territoire dans les zones considérées, continue à faire partie intégrante de la direction générale de la société et, par conséquent, peut donner lieu à des pratiques illicites.

Vu la position précitée de Distrigaz, la CREG émet les objections suivantes contre la seule distinction comptable des activités de Distrigaz :

- la possibilité de subsidés croisés au sein d'une seule société par une structure d'allocation des coûts favorisant les départements commerciaux des ventes et achats. Dans une entreprise de gaz qui exerce différentes activités, les actifs, p. ex. (e. a. bâtiments communs) et les frais de personnel (affectation auprès des services communs) ne peuvent pas être facilement imputés ou peuvent être imputés différemment à défaut de distinction juridique stricte ;
- la possibilité de continuer à maintenir au sein de Distrigaz un conflit d'intérêts entre l'entité de transport d'une part et les départements ventes et achats de gaz d'autre part. Ils peuvent facilement s'entendre pour défendre le mécanisme d'accès, l'équilibre du réseau, l'application stricte ou non du système de capacité horaire proposé. L'unité de transport peut influencer certaines décisions relatives à l'octroi de la capacité et/ou aux interruptions de fourniture nécessaires en vue de privilégier l'unité des ventes. La règle du « First come, first served (« premier arrivé, premier servi ») s'applique-t-elle également aux départements ventes et achats de Distrigaz ? Par ailleurs, il est toujours possible de conclure des accords sur l'occupation du réseau pour compliquer considérablement son accès à des tiers à certains moments et sous certaines circonstances ;

- le risque permanent de flux d'informations non autorisés entre le département transport et les autres départements commerciaux, surtout lorsqu'ils utilisent des réseaux informatiques communs et partagent les mêmes bâtiments ;
- même à supposer que les « Chinese walls » soient efficaces au sein de l'entreprise au niveau des flux d'informations, le risque existe toujours, dans une entreprise intégrée, que l'échange de cadres supérieurs entre les divers départements puisse faciliter considérablement le transfert d'informations commercialement sensibles acquises de tiers.

21. Certes, la loi sur le gaz renferme un certain nombre de conditions standard et spéciales, principalement soumises au contrôle de la CREG, devant empêcher que les problèmes évoqués ci-dessus se produisent. Pourtant, la CREG estime que le fait d'imposer à Distrigaz de créer une entité de transport totalement distincte sur le plan juridique et dotée d'une direction totalement indépendante, tout en respectant les principes du « corporate governance », est le meilleur moyen d'éviter ces problèmes.

La séparation permet :

- de réaliser une totale transparence des coûts ;
- d'éviter un traitement discriminatoire des tiers par le biais de la gestion de la société ;
- d'empêcher une position dominante abusive du département ventes et achats de Distrigaz par rapport à des tiers voulant instaurer une concurrence ;
- de faciliter l'intervention de la CREG dans des agissements éventuellement contestés.

Par conséquent, afin de supprimer l'avantage compétitif (accès discriminatoire aux informations et processus de transport) des départements commerciaux de ventes et achats de Distrigaz vis-à-vis de tiers, puisque l'intégration des activités est toujours de mise, la CREG propose, dans un premier temps, outre la séparation financière déjà prévue, la totale séparation physique et juridique ainsi que la séparation de l'information entre, d'une part, les services commerciaux de ventes et achats, et , d'autre part, l'unité de transport (stations de réception/terminaux, canalisations, stations de compression, stations de décompression, stations d'adaptation de la

qualité du gaz, unités d'odorisation pour le gaz, stockage souterrain et en surface, les activités de mesurage).

La séparation physique et juridique, ainsi que la séparation de l'information impliquent ce qui suit :

- direction et gestion séparées ;
- cadres supérieurs et personnel séparés ;
- actifs et passifs séparés ;
- bilans et comptes séparés ;
- systèmes d'information séparés ;
- bâtiments séparés.

En effet, les « Chinese walls » sont difficiles à maintenir, surtout lorsqu'il y a des contacts incessants entre les membres du personnel. Cela conduit continuellement à des transferts formels réels, des transferts informels par des communications (électroniques, écrites, orales) et des transferts des connaissances acquises par des échanges de cadres supérieurs.

La séparation globale simplifie le contrôle de la CREG, le rend plus correct et le limite au monopole naturel, à savoir les infrastructures du réseau et tout ce qui s'y rapporte. Les départements ventes et achats sont complètement livrés au fonctionnement du marché où ils ne doivent pas seulement subir la « gas-to-gas competition », mais aussi soutenir la compétition avec d'autres fournisseurs d'énergie. Pour le consommateur, c'est la meilleure garantie d'obtenir le prix et les conditions les plus avantageuses pour l'achat de gaz.

Le départements commerciaux devenus ainsi distincts au sein de Distrigaz ont, dans leur demande d'accès au réseau, autant de droits et de devoirs que des tiers, des clients et/ou entreprises éligibles qui disposeront d'une autorisation de fourniture pour pouvoir approvisionner des clients éligibles. Aussi le contrôle du prix dans le département transport donnera-t-il lieu à l'application d'un système « cost plus » qui établit une estimation à 100% correcte des coûts réels liés au transport du gaz. Les tarifs pourront ainsi être facilement régulés et seront non discriminatoires pour toutes les parties souhaitant organiser une concurrence sur ce marché.

22. Au cas où la séparation physique et juridique ainsi que la séparation de l'information ne seraient pas envisagées, la CREG demande en tout cas que des conditions supplémentaires soient imposées à Distrigaz en raison de l'existence d'agissements discriminatoires et en vue d'obtenir un fonctionnement plus transparent. Dans ce cas-ci, la CREG demande :

- une séparation des bâtiments et des réseaux informatiques ;
- l'établissement d'un programme qui autorise toutes les transactions entre les départements ventes et achats et permette d'identifier et d'évaluer l'unité de transport ;
- la présentation, au département transport, de la stratégie d'offre que les départements ventes et achats suivront et qui pourra être contrôlée par la CREG.

IV. ACCES AU RESEAU REGULE OU NEGOCIE

A. Principe de l'organisation de marché selon la loi sur le gaz

23. Actuellement, l'accès au réseau de transport de gaz est négocié sur une base volontaire. L'organisation actuelle du marché du gaz repose sur la supposition que plusieurs entreprises de transport se feraient concurrence. Le contrôle des prix est exercé par le Ministre de l'Economie, suivant, à peu de choses près, la réglementation économique commune à tous les secteurs.

En outre, la loi sur le gaz prévoit différentes dispositions spécifiques pour contrôler les prix :

- la CREG approuve les principales conditions d'accès aux réseaux de transport et en contrôle l'application par les entreprises de transport en ce qui concerne leurs réseaux respectifs.¹⁸ Les tarifs indicatifs font partie de ces "principales conditions d'accès", mais compte tenu de la marge de négociation, ce ne sont pas nécessairement les tarifs réels ;

¹⁸ Article 15/14, § 2, 6), de la loi sur le gaz.

- sur recommandation de la CREG, le Ministre de l'Economie peut fixer des prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel¹⁹ ;
- après avis de la CREG, le Roi précise les informations que les entreprises de transport doivent inclure parmi les conditions commerciales à publier²⁰ ;
- sur proposition de la CREG, le Roi établit un code de bonne conduite en matière d'accès aux réseaux de transport, qui définit, entre autres, les principes de base en matière de tarification et de facturation²¹.

La loi sur le gaz prévoit une concurrence entre entreprises de transport, mais ajoute un article qui nous semble difficilement conciliable avec cette hypothèse :

"Sur avis de la CREG, le Ministre de l'Energie peut imposer aux entreprises de transport l'obligation de procéder aux connexions ou améliorations qu'il estime nécessaires (...)"²².

S'il y a plusieurs entreprises de transport concurrentes, comment le ministre va-t-il répartir entre elles les obligations sus-mentionnées ? Pourra-t-il le faire sans être accusé de discriminer l'une par rapport à l'autre ?

Dans l'ensemble, le régime actuel est extrêmement sévère s'il s'agit de contrôler des entreprises soumises au jeu concurrentiel. Par contre, il est incomplet s'il s'agit de contrôler une entreprise monopolistique.

B. La concurrence entre transporteurs de gaz

24. L'hypothèse d'avoir en Belgique des réseaux de transport concurrents, est assez illusoire, puisqu'il n'existe, au départ, qu'un seul réseau de transport. La seule façon d'en créer un deuxième serait de le réaliser progressivement, en commençant par des lignes directes, qui seraient interconnectées par la suite. Mais l'article 3 de la loi sur le gaz stipule que l'octroi d'une

¹⁹ Article 15/10, § 2, de la loi sur le gaz.

²⁰ Article 15/5, § 2, de la loi sur le gaz.

²¹ Article 15/5, § 3, 8°, de la loi sur le gaz.

²² Article 15/2 de la loi sur le gaz.

autorisation de transport pour une conduite directe est subordonné à l'absence d'une offre d'utilisation du réseau interconnecté à des conditions économiques et techniques raisonnables.

Nous avons donc un monopole naturel de fait de Distrigaz pour le transport de gaz. Même pour le transit de gaz, il semble difficile de contourner le monopole de fait de Distrigaz.

On peut dès lors se demander s'il ne serait pas plus logique de désigner une entreprise de transport, investie des obligations de service public.

Au Royaume Uni, la société TRANSCO est issue de la séparation juridique de l'activité de transport de British Gas. Même si la loi britannique n'exclut pas la concurrence entre entreprises de transport, TRANSCO a un monopole de fait, et est investie de missions d'intérêt général.

C. L'Entreprise de Transport Désignée (ETD)

25. La CREG est d'avis que le ministre devrait procéder à la désignation d'une entreprise de transport, sur proposition du propriétaire du réseau interconnecté de transport. Le Roi pourrait être habilité à désigner d'autres entreprises de transport, soumises aux mêmes règles, si d'autres réseaux de gaz naturel devaient voir le jour.

Le statut et les missions de l'ETD devraient faire l'objet d'un avis ultérieur de la CREG. En principe, l'ETD aurait notamment les caractéristiques suivantes :

1. corporate governance, assurant l'indépendance de la gestion opérationnelle par rapport aux actionnaires ;
2. elle offrira un accès régulé au réseau ;
3. ses services devront comprendre au moins : l'exploitation des gazoducs, les stations de compression, les terminaux de GNL, le stockage (souterrain et en surface), l'équilibrage du réseau, la conversion des qualités de gaz (installations de mélange), l'odorisation, le comptage ;

4. elle ne pourra pas se livrer au commerce de gaz, sauf dans la mesure nécessaire pour assurer l'intégrité du réseau ;
5. les tarifs seront approuvés par la CREG, et calculés de façon à garantir une rémunération équitable du capital ;
6. l'ETD établira un plan de développement du réseau de transport en concertation avec la CREG et le soumettra à l'approbation du ministre ;
7. à l'occasion de sa désignation, le ministre approuve la structure financière et la structure de l'actionnariat de l'ETD, sur avis de la CREG.

D. Accès régulé ou négocié

26. En ce qui concerne le choix entre l'accès négocié et l'accès réglementé des tiers au Réseau²³, nous constatons que le législateur belge a opté pour la première formule. L'exposé de motifs du projet de loi qui est finalement devenu la loi du 29 avril 1999 modifiant la loi sur le gaz, donne l'explication suivante :

*"Le projet de loi opte pour la formule d'accès négocié aux réseaux de transport. Cette variante est la plus conforme à une structure de marché dans laquelle plusieurs réseaux de transport peuvent co-exister, voire entrer en concurrence sur le même marché national. Elle paraît également la plus apte à assurer l'équation entre l'offre de capacité de transport et la demande et à contribuer ainsi au développement optimal de l'infrastructure de transport. Il est probable que la formule d'accès négocié sera privilégiée par la plupart des Etats membres."*²⁴

Nous avons vu ci-dessus que :

- l'éclosion d'entreprises de transport concurrentes en Belgique est illusoire ;
- à l'heure actuelle, neuf pays de l'Union européenne sur quinze ont opté, ou envisagent d'opter, pour l'accès régulé.

²³ Les articles 15 et 16 de la directive européenne 98/30/CE définissent ces procédures.

²⁴ *Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2025/1, p. 9.

L'adéquation entre l'offre et la demande de capacité de transport se fait le mieux par une vente aux enchères ou par une cotation en bourse ; de plus ce système est pratiqué par TRANSCO au Royaume Uni, où l'accès au réseau est réglementé.

Ne pouvant approuver les arguments allégués dans l'exposé des motifs, nous ne pouvons guère suivre la conclusion qu'en a tiré le législateur.

Nous estimons que la transparence et la non-discrimination de l'accès au réseau est mieux garantie dans le régime de l'ATR régulé. Grâce à l'application de tarifs régulés uniformes, la vraie concurrence se fera en amont et en aval du transport. Elle ne sera pas faussée par un traitement discriminatoire à l'occasion du transport.

C'est pourquoi nous recommandons de modifier la loi sur le gaz pour instaurer l'accès régulé au réseau de transport.

Pour la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz :

Jean-Paul PINON
Directeur

François POSSEMIERS
Directeur

Christine VANDERVEEREN
Président