

# GOVERNANCE ET RÉGULATION DES MARCHÉS : LE CAS DE L'INDUSTRIE DU GAZ NATUREL

---

*Amor KHELIF*

*Professeur en sciences économiques*

Le secteur de l'énergie a longtemps été considéré « trop important » pour être laissé aux forces du marché. Le pétrole en particulier est encore qualifié, de nos jours, et avec raison, de produit « très hautement stratégique ». Quand aux secteurs du gaz et de l'électricité, personne n'a contesté, pendant des décennies, qu'il s'agissait de monopoles naturels. Il n'est donc pas surprenant que les arguments de sécurité des approvisionnements et d'intérêt public général aient justifié les interventions des pouvoirs publics tout au long du siècle dernier.

A partir des années 70, la poussée libérale, graduelle mais irrésistible, a infléchi les politiques inflationnistes en faveur d'un rôle croissant pour le marché.

**Comment réguler alors le marché énergétique après sa libéralisation ? Telle est la grande interrogation en ces temps de déréglementation des marchés.**

Pour les plus fervents défenseurs du libre-échange, la réponse est évidente : il faut intervenir le moins possible puisque les forces du marché sont en mesure d'assurer spontanément un équilibre optimal. Pour les autres, la majorité, il est nécessaire d'encadrer le marché en raison d'un certain nombre de défaillances, les plus importantes entre elles étant la tendance à la collusion entre opérateurs, la concentration des activités dans le secteur et le déséquilibre entre concurrence et service public

Aussi, la régulation est présentée souvent comme la solution universelle aux problèmes issus de la déréglementation, mais réguler le marché représente toujours un acte d'arbitrage complexe entre différents intérêts et stratégies, comme nous allons le montrer ici même à propos de l'industrie du gaz naturel.

**Deux questions vont être successivement évoquées dans cette communication :**

**la description des missions du régulateur et les enjeux principaux de la régulation,**

## 1-LES MISSIONS DU RÉGULATEUR

Deux préoccupations majeures sont aujourd'hui au centre de la régulation du système énergétique, et plus spécialement de l'industrie du gaz naturel qui nous intéresse ici : le partage de la rente et la préservation du service public.

### *a. Le secteur du gaz est producteur de rentes*

La caractéristique principale du secteur du gaz peut être résumée dans le fait qu'il est producteur de rentes.

Les économistes distinguent deux rentes principales : la rente de rareté et la rente différentielle.

La première, la rente de rareté, est le coût lié au caractère fini d'une ressource naturelle non renouvelable dont l'offre ultime est réputée fixe (stock fixe), c'est le cas du gaz naturel mais aussi du pétrole, du charbon et de l'uranium...

La deuxième, la rente différentielle, se confond avec l'avantage comparatif dont bénéficient certains gisements plus productifs et à coût d'exploitation plus faible par rapport à d'autres gisements moins productifs et à coût d'exploitation plus élevé, mais dont la mise en valeur est néanmoins indispensable pour l'équilibre du marché à un moment donné et à un prix de marché donné.

L'existence de cette rente différentielle est au centre de la problématique gazière, même si en théorie, la concurrence est censée la réduire progressivement.

Dans le court et moyen terme, cette rente continue donc d'exister, même si elle diminue. Il n'est pas superflu de considérer, dans ces conditions, que son appropriation représente l'enjeu principal des stratégies des différents acteurs dans le secteur.

### **Comment répartir la rente ?**

La grande question qui surgit quand on raisonne en terme de répartition de la rente est la suivante : selon quels critères cette rente doit-elle être répartie ?

Deux positions extrêmes ont monopolisé jusqu'ici le débat sur cette question : la nationalisation de la rente, d'une part et la privatisation de la rente, d'autre part.

- pour les tenants de la nationalisation de la rente, l'Etat doit être considéré comme le seul dépositaire des intérêts de la société sur une ressource non renouvelable (l'énergie). Par conséquent, il lui revient, seul, de s'approprier la rente à sa source en confiant le monopole de la gestion de cette ressource (les gisements) à une entité publique à laquelle on adjoint souvent une mission de service public.

- pour les tenants de la privatisation, la gestion de la ressource est, dès le départ, altérée par l'inefficacité du monopole parce que les actions de ce dernier ne sont pas soumises à la pression de la concurrence et aux lois du marché libre, seule l'entreprise privée est efficace et créatrice de richesse. Si rente il y a, elle doit donc en être le seul, sinon le principal bénéficiaire, l'appropriation de cette rente par l'entreprise privée compensant en quelque sorte le risque des investissements consentis par elle en allant découvrir le gisement.

Entre ces deux positions extrêmes : appropriation de la rente par l'Etat, appropriation de la rente par l'entreprise privée, l'industrie du pétrole et du gaz a toujours su développer des solutions de compromis qui tiennent compte des rapports de force du moment.

La rente peut être donc répartie de plusieurs façons : une partie peut être allouée à l'entreprise (ou consortium d'entreprises) opératrice de manière à lui permettre de verser des dividendes à ses actionnaires (y compris l'Etat lorsque l'entreprise est publique...), de renouveler et

étendre les infrastructures, d'améliorer les salaires de ses employés, ...une partie peut être capturée par les consommateurs sous forme de baisse de prix ou de services de meilleure qualité, une partie peut revenir à l'Etat sous forme de fiscalité ....

C'est au régulateur de proposer des clés de partage et de veiller à ce qu'aucune des parties en présence (Etat, entreprises de production, transporteurs, distributeurs, consommateurs...) ne soit lésée, le rôle du régulateur est donc de veiller à ce que tous les partenaires bénéficient d'une « récompense équitable » sans pour autant qu'une partie ou un groupe de parties ne s'approprie des rentes excessives.

A ce stade, le régulateur est confronté à trois questions principales :

- comment être bien informé sur les coûts de production et leur évolution dans le temps ? Cette condition ne peut être remplie correctement que si l'entreprise dévoile loyalement ses coûts réels et que ses concurrents acceptent aussi d'imiter son exemple, ce qui n'est pas une pratique courante ou facilement acceptable dans le milieu des affaires où le secret est la règle.

- Comment rendre cohérents des systèmes de prix fixés selon des logiques différentes en amont et en aval de la chaîne gazière dès lors que cette dernière est dé-intégrée (principe de séparation des activités) ?

En amont de la chaîne, au niveau de la production, la tendance est de recourir à la mise en valeur de gisements nouveaux et de plus en plus de petite taille, ce qui est de nature à accroître le coût marginal d'exploitation et rendre les prix plus fluctuants. Au niveau du transport et de la distribution du gaz, le prix est réglementé et surveillé par le régulateur (du moins lorsque l'accès des tiers au réseau est la règle). Plus en aval, au niveau du service rendu (livraison de gaz au consommateur final), le prix est soit, libre, donc variable, soit étroitement réglementé par le régulateur (plafonnement du prix par exemple) qui

---

\* Pour optimiser son régime fiscal (impôts et taxes), l'Etat est également confronté à ce problème d'absence de transparence sur les coûts.

entend ainsi mettre à l'abri le consommateur final contre tout abus issu d'une position dominante d'un opérateur sur le marché.

Cette situation peut conduire au dysfonctionnement de tout le système de tarification : le prix rendu utilisateur final qui est réglementé pourrait se trouver inférieur au coût d'achat et de transport du gaz naturel contracté par le fournisseur. C'est un peu ce qui s'est produit récemment dans le secteur électrique en Californie : les distributeurs d'électricité dont les prix de vente étaient plafonnés par le régulateur, ont été contraints d'acheter leur électricité à des prix plus élevés en raison de problèmes de pratiques collusives observées sur le marché.

Dans ces conditions, une des questions les plus délicates que doit affronter régulateur est indiscutablement la détermination du tarif d'accès au réseau.

Trois formules de tarification sont théoriquement envisageables :

- une tarification « à la distance » fondée sur l'identification départ-arrivée d'un trajet à parcourir, ce type de tarification présente l'avantage de tenir compte, au moins approximativement, de la distance qui sépare le producteur du transporteur et du transporteur au distributeur,

- une tarification « nodale » qui s'appuie sur l'existence de « nœuds » qui sont censés baliser le réseau de gaz, l'écart de prix entre le nœud précédent et le nœud suivant est censé correspondre au coût de transport,

- une tarification standard (dite « timbre poste ») qui fait appel à un tarif forfaitaire indépendant de la distance à parcourir par le gaz naturel

#### *b. La préservation des missions de service public*

On peut définir le service public comme étant la prise en charge par les pouvoirs publics (c'est à dire l'Etat) d'une activité économique qui, laissée aux forces du marché, ne peut répondre à des besoins jugés socialement nécessaires.

Les missions de service public, dont la notion d'intérêt général est au centre des préoccupations, renvoient à une série de principes, dont notamment :

l'accès de tous les citoyens à des services jugés essentiels ( l'énergie en est un comme l'éducation, la santé, ...), y compris ceux qui sont en situation d'insolvabilité. Le cœur du service public est constitué par ce qu'on appelle « le service universel » qui vise à assurer la fourniture d'un minimum d'énergie à des clients à revenus modestes ou en situation économique difficile. Dans ce cas d'espèce, il s'agit par exemple de mettre à disposition des usagers isolés géographiquement ou ceux dont les revenus sont modestes un minimum d'énergie dans des conditions de coût raisonnable afin d'éviter leur exclusion par les prix.

- La recherche d'un minimum de cohésion sociale au sein de la collectivité et du renforcement des liens d'appartenance à une communauté chez ses membres, ce qui implique une certaine solidarité entre eux,

- La recherche, enfin, d'une sage utilisation des ressources naturelles, énergétiques notamment.

Si l'identification des missions de service public (qui doit obéir à des principes tels que la continuité des approvisionnements, l'égalité de traitement des usagers, etc....) est du ressort du législateur et de lui seul, le régulateur doit veiller au respect des règles de leur bon fonctionnement : droit de la concurrence, respect des dispositions du cahier des charges, respect des normes techniques et environnementales, etc... .

La question du financement des missions de service public (par le budget de l'Etat ? , par un fond spécial ? , par la solidarité entre consommateurs ? ...) n'en reste pas moins posée, d'autant que ces missions de service public cohabitent le plus souvent avec une activité commerciale classique chez le concessionnaire en charge de ces missions (généralement l'opérateur historique).

## 2-LES ENJEUX PRINCIPAUX DE LA RÉGULATION

La description très sommaire des principales missions du régulateur souligne déjà l'ampleur et la complexité des tâches dont il aura la charge, d'autant que les ententes entre opérateurs et leur tendance à la concentration est une tendance naturelle du marché de l'énergie.

Au-delà, trois questions fondamentales se posent : une politique énergétique à long terme est-elle encore nécessaire ou faut-il s'en remettre aux seuls mécanismes du marché ? quel rôle l'Etat doit jouer dans la perspective de l'abandon de politiques sectorielles volontaristes au profit de politiques générales d'encadrement ? Quel degré de légitimité doit on accorder à l'action du régulateur dès lors que sa mission s'étend à des questions essentielles telle que la répartition du surplus généré dans le secteur ?

### *a-Concentration et pratiques collusives*

La mission principale du régulateur, on l'a vu, est de rendre le secteur gazier plus compétitif afin de permettre aux consommateurs d'en tirer un maximum de bénéfices et aux producteurs, transporteurs et distributeurs d'être assez efficaces pour répondre à cet objectif.

Face à cette perspective, la stratégie des opérateurs, du moins les plus importants d'entre eux, est de profiter de la libéralisation du marché pour se concentrer en vue d'occuper une place prépondérante sur le marché. Un des moyens pour réaliser cette stratégie est la reconstitution, directement ou indirectement, de l'intégration verticale que la libéralisation cherche précisément à combattre.

Si l'on accepte que la libéralisation du marché et l'instauration de la concurrence peuvent conduire après une période souvent courte, voire très courte, à une concentration (c'est bien connu : trop de concurrence tue la concurrence) qui ouvre le voie à la reconstitution d'oligopoles, voire de nouveaux monopoles, on mesure les difficultés qui guettent toute régulation qui cherche à combattre cette tendance quasi naturelle à la concentration afin de préserver le libre jeu de la concurrence.

Circonstances aggravantes, cette tendance à la concentration peut être précédée ou accompagnée par des pratiques collusives entre opérateurs, qui pourraient prendre la forme d'entente en vue de restreindre l'offre ou de limiter l'extension du réseau de transport pour faire monter les prix.

Malgré ces difficultés, le régulateur a en théorie à sa disposition divers leviers (des sanctions pécuniaires notamment), pour assurer l'encadrement du marché national et lutter contre les ententes et les positions dominantes, mais le processus de libéralisation et l'ouverture progressive à la concurrence a montré depuis une dizaine d'années la mise en œuvre en parallèle, à l'échelle internationale, d'un mouvement tendant à la constitution de groupes géants dans la multi-énergie qui est de nature à mettre en cause l'édifice concurrentiel construit à l'intérieur des frontières nationales.

La question se pose alors de savoir si à terme ce processus de concentration et d'entente, entre des grands groupes multinationaux et multi-énergétiques, n'est pas susceptible de pousser vers le retour à une situation oligopolistiques et si les moyens, dérisoires, du régulateur national (faute de code de conduite respecté par les grands groupes multinationaux) pourrait empêcher les ententes et les abus de position dominante.

#### *b-Politique énergétique à long terme et rôle de l'Etat*

La libéralisation du marché et l'ouverture à la concurrence pourraient avoir, indiscutablement, des conséquences positives sur les prix à la consommation, surtout si elles relaient, ce qui est souvent le cas, un secteur public défaillant. Cela ne doit cependant pas faire oublier que ce processus porte en lui ses propres limites, autrement dit, une politique énergétique à long terme, si indispensable pour favoriser les grands équilibres des approvisionnements, des consommations, des prix, ... doit-elle dépendre des seuls mécanismes du marché ? Si on dit souvent que le marché est « myope », on peut ajouter que sa myopie augmente au fur et à mesure que la concurrence s'intensifie, car si le marché reste, et restera, un lieu efficace d'ajustement de l'offre et la

demande à court terme, le long terme, lui, est tout sauf l'addition de courts termes successifs.

Ce constat nous conduit à poser une question centrale : quel rôle l'Etat (en tant que représentant de l'intérêt général de la collectivité) doit jouer en dépit de la nouvelle place faite au marché ? doit-il abandonner les prérogatives régaliennes qui sont les siennes comme la définition de la politique énergétique à long terme, la politique de répartition du surplus et son affectation, la politique de préservation des ressources et de protection de l'environnement ... qui sont des problèmes que seul l'Etat peut maîtriser en longue période.

Si l'action de l'Etat doit s'adapter nécessairement au nouveau contexte et passer d'une conception « interventionniste » à une conception « régulatrice », son rôle et sa responsabilité sont aujourd'hui plus importantes que par le passé en raison précisément de la place importante de la concurrence et des forces du marché dont les effets pervers pourraient pousser à l'abandon de politiques énergétiques globales, seules garantes de l'équilibre à long terme.

## CONCLUSION

Au terme de cet exposé, il est important de souligner la conclusion principale suivante ;

la mission du régulateur est indiscutablement très complexe par ce que tout l'art du régulateur consiste à promouvoir et contrôler des règles qui permettent de répartir la richesse entre différents acteurs (fournisseurs, consommateurs, actionnaires.....) de façon à maintenir intactes les incitations de l'entreprise à poursuivre la création de valeur tout en conservant la légitimité aux yeux des consommateurs.

## BIBLIOGRAPHIE

AYOUB Antoine : « La libéralisation des marchés de l'énergie : utopie, théories et pragmatisme ». Revue de l'Energie, n° 499, 1998.

AYOUB Antoine « Mondialisation, déficit démocratique et réglementations internationales dans le secteur de l'énergie ». Doc.dactylographié, GREEN 2001.

BOITEUX Marcel : « Concurrence, régulation, service public ». Futuribles, 1996.

BOLDUC David : « Privatisation et réglementation : bouleversements et enjeux dans le secteur mondial de l'énergie ». Document dactylographié, mai 2001.

FINON Dominique : « La maîtrise de l'Energie, entre libéralisme et interventionnisme ». Liaison Energie-Francophone, mai 2000.

DAUGER Jean-Marie/SONGLERAT Alain : « Mondialisation et formes de concurrence sur les grands marchés de matières premières : le gaz naturel ». Revue de l'Energie, n° 509, 2000.

KHELIF Amor : « Les limites de la Libéralisation des exportations de gaz en Algérie ». Revue Medénergie n°2, Alger 2002.

PERCEBOIS Jacques : « La dérégulation et la restauration de l'industrie électrique et gazière en Europe. De la concurrence au monopole ? ». Revue Medénergie n°3, Alger 2002.