

Dynamique concurrentielle du marché du gaz naturel en Amérique du Nord : l'articulation du Mexique

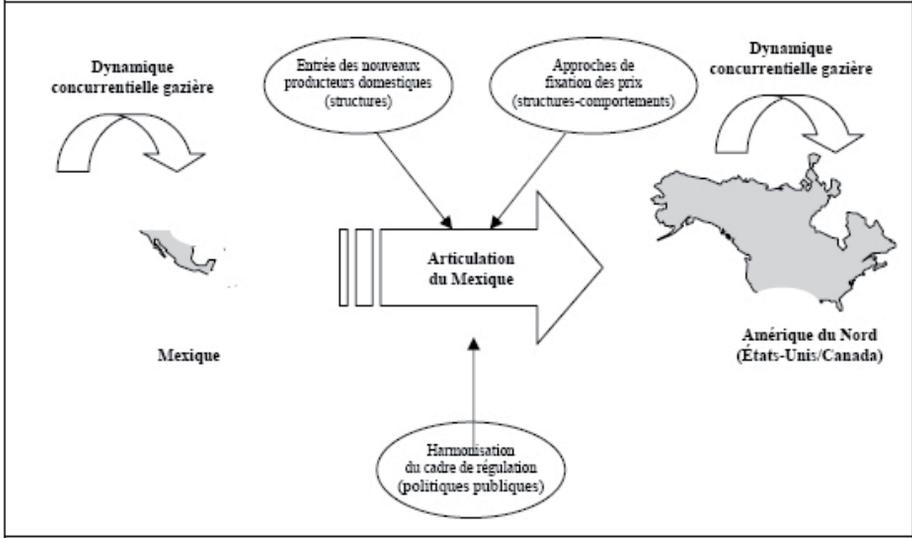
Alberto Elizalde Baltierra¹

L'idée de la création d'un marché intégré d'énergie en Amérique du Nord est née il y a plusieurs années aux États-Unis. Depuis l'arrivée de George W. Bush à la présidence en 2000, cette idée a été relancée. C'est notamment la sécurité d'approvisionnement énergétique de son pays qui encourage cette intégration. Le Canada représente aujourd'hui, pour les Américains, un fournisseur fiable de pétrole et de gaz naturel, et le Mexique une source certaine de pétrole. Les États-Unis souhaitent donc non seulement renforcer ces liens, mais aussi favoriser les échanges internationaux d'électricité entre les trois nations, et de gaz naturel avec le Mexique. Ce dernier est un pays riche en gaz naturel, mais les contraintes financières limitent la production, ainsi que la croissance de la demande domestique, ce qui rend très incertain son futur rôle sur la scène nord-américaine. D'une part, le gouvernement mexicain cherche avant tout à garantir son approvisionnement gazier grâce à la production domestique et à d'éventuelles importations. D'autre part, G. W. Bush souhaiterait que le Mexique devienne un fournisseur de gaz important et fiable pour les États-Unis. Le point-clé entre ces deux tendances divergentes repose sur les contraintes financières qui limitent le déploiement de la production gazière mexicaine. Si ces limitations persistent, le Mexique continuera à importer du gaz pour satisfaire ses besoins grandissants. Si elles sont relâchées, ce pays pourra devenir un exportateur net de gaz à destination des États-Unis. L'articulation du Mexique dans le marché nord-américain du gaz est, dans tous les cas, un sujet central et incontournable dans la création d'un marché intégré d'énergie dans la région.

L'objectif de ce travail est donc d'analyser les éléments principaux de l'articulation du Mexique dans la dynamique concurrentielle gazière des États-Unis et du Canada. Ces éléments sont présentés dans la Figure 1 et font partie de l'approche Structures-Comportements-Performances (Scherer et Ross, 1990).

1 Université Paris IX-Dauphine (CGEMP) et Institut français du pétrole (ENSPM - IFP)

Figure 1 : Articulation du Mexique dans la dynamique concurrentielle gazière en Amérique du Nord (États-Unis / Canada).



L'entrée des nouveaux producteurs domestiques

Renforcé par le lien existant entre la notion de souveraineté et la propriété des hydrocarbures, le monopole de la PEMEX dans l'exploration et la production représente la principale barrière au développement de la concurrence dans le secteur du gaz. En effet, l'ouverture récente des activités en aval n'a fait qu'élargir les réseaux de transport et de distribution, en conservant encore des fortes caractéristiques monopolistiques, telles que le contrôle presque total des activités de commercialisation par la PEMEX.

Les expériences internationales semblent montrer que la présence de concurrence en amont est un facteur clé dans le succès des réformes qui cherchent à améliorer l'efficacité du secteur du gaz. Par exemple, d'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en 1998, la présence de nombreux producteurs nationaux en concurrence a été le point de départ pour les réformes réussies des industries gazières des États-Unis, du Canada et de la Grande Bretagne. C'est ainsi qu'il est couramment accepté (Foss, 2001) la nature concurrentielle de l'exploration et production des hydrocarbures, indépendamment du fait que les ressources appartiennent ou pas à l'État.

Un pas important et difficile que devrait faire le Mexique, afin d'augmenter la production domestique du gaz et de favoriser le jeu concurrentiel dans l'industrie gazière, et donc son intégration au marché nord-américain, est de permettre l'entrée

de nouveaux producteurs dans le marché national. Dans le cas d'une ouverture, le gouvernement mexicain devrait par la suite créer un système fiscal efficient qui lui permette de capter le maximum de la rente gazière tout en attirant les investissements des compagnies pétrolières. Un autre objectif du nouveau système fiscal serait d'optimiser l'exploitation des ressources gazières dans le temps, en assurant aux compagnies des conditions stables et favorables (Elizalde, 2002).

Les approches de fixation des prix

Si la production de gaz au Mexique commence à être soumise à une certaine concurrence grâce à l'arrivée de nouveaux entrants, faut-il changer l'approche utilisée actuellement dans la fixation des prix en tête de puits ? Nous abordons essentiellement cette question dans cette section.

La fixation des prix du gaz et la structure industrielle

La nature de la fixation des prix tout au long de la chaîne gazière varie entre une structure monopolistique et un marché concurrentiel. L'AIE (1998) suggère différentes approches de fixation des prix en fonction de quatre types principaux de structure de marché (Tableau 1).

Tableau 1 : Approches de fixation des prix du gaz sous différentes structures de marché.

	Monopolistique		Concurrentiel	
	Monopole pur	A. Concurrence pipeline-to-pipeline	B. Accès des tiers aux réseaux (ATR)	
Structure de marché			1. Marché de gros concurrentiel (ATR aux systèmes à haute pression)	2. Marché de détail concurrentiel (ATR à tout le système)
Approche de fixation des prix	Discrimination des prix entre les clients. Valeur <i>netback</i> du marché*, <i>cost-plus</i> ou une combinaison de deux	Forme restreinte de la valeur <i>netback</i> du marché (dépendant du niveau de la concurrence)	Concurrence gaz-gaz et/ou concurrence inter-énergétique	Concurrence gaz-gaz et/ou concurrence inter-énergétique
Exemple	France, Belgique, Hollande, Espagne, Italie	Allemagne	États-Unis, Canada	Grande Bretagne

* Netback market value. Source: traduction en français à partir de l'AIE (1998, pp. 31)

De la classification effectuée par l'AIE, l'approche qui nous intéresse est celle utilisée par les États-Unis et le Canada compte tenu du sujet de ce travail. Dans ces pays, où la fourniture du gaz est accomplie par un marché de gros concurrentiel avec accès des tiers aux réseaux non-discriminatoire, les prix du gaz sont déterminés par la confrontation de l'offre et la demande. Au Mexique, la situation est très différente. Sa structure de marché est plutôt monopolistique et l'accès des tiers aux réseaux est très peu pratiqué. Les prix sont fixés en fonction des cours d'un marché concurrentiel international (*le Houston Ship Channel*). Il s'agit donc d'un système de prix qui ne reflète ni la structure de l'industrie, ni les conditions réelles du marché mexicain, telles que la concurrence inter-énergétique.

L'ouverture amont et la fixation des prix du gaz mexicain

Si de nouveaux entrants participent à la production de gaz au Mexique, nous suggérons que, sur le court et moyen terme (5-15 ans), les prix en tête de puits continuent d'être fixés par les pouvoirs publics. Ils pourraient être indexés à des prix internationaux. Quelques avantages et désavantages de cette régulation pourraient être, à notre avis, les suivants :

Avantages :

- limiter le pouvoir de marché de la PEMEX qui continuerait à dominer fortement le segment de la production gazière (monopole sur l'extraction du gaz associé) ;
- limiter le risque d'une hausse des prix suite à une éventuelle collusion des producteurs (abus de pouvoir) qui, tout au début, pourraient être peu nombreux ;
- maintenir relativement stables les prix du gaz
- créer un environnement stable et attractif pour les investisseurs en amont ;
- créer des incitations à augmenter la production domestique et, éventuellement, à exporter.

Désavantages :

- comme les prix du gaz seraient partout les mêmes (sans coût de transport), l'accès des tiers aux réseaux se développerait très peu ;
- les effets sur la concurrence dans l'industrie pourraient être faibles, en raison notamment de l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR) peu étendu ;
- les consommateurs finals continueraient à payer plus cher le gaz que si les prix étaient fixés en fonction de coûts de production.

Une fois que le segment de la production ne sera plus dominé par un petit nombre d'acteurs, il sera souhaitable de fixer les prix en tête des puits en fonction de la confrontation offre/demande sur le marché (concurrence gaz-gaz). Plusieurs mécanismes pourraient faciliter cette transition : les hubs, le stockage, les marchés spot et la gestion du risque de prix.

Le cadre de régulation de l'industrie gazière mexicaine : son harmonisation aux cadres nord-américains

L'articulation des systèmes de régulation des deux marchés constitue un élément important dans l'articulation de leurs dynamiques concurrentielles. Au sujet de l'Amérique du Nord, De la Vega signale : « si on peut parler d'une symbiose énergétique entre les États-Unis et le Canada, c'est parce que ces deux pays convergent de plus en plus vers un même cadre institutionnel, leurs industries énergétiques s'orientant vers une plus grande dérégulation ». Où se situe alors le Mexique par rapport à ses voisins du nord en matière de régulation gazière ? Vers quelle direction s'articulerait le système mexicain de régulation ?

Les États-Unis et le Canada disposent aujourd'hui de systèmes de régulation très similaires (Tableau 2). Des différences existent cependant en ce qui concerne la propriété des ressources gazières.

En revanche, le Mexique présente des différences importantes en matière de propriété des ressources gazières, de maturité de l'industrie, d'objectif primordial de la régulation, de centralisation de la régulation, de fermeture de l'activité amont et de fixation des prix en tête de puits (Tableau 2). C'est notamment l'évolution de ces différences qui va marquer l'articulation du système mexicain de régulation. Au fur et à mesure que l'industrie gazière se développe, l'objectif principal de la régulation quant à l'attraction des capitaux pour élargir le réseau va progressivement changer vers l'entretien du réseau (marché mature). La création d'entités régulatrices au niveau régional ou d'État devraient favoriser la décentralisation de la régulation.

L'entrée des nouveaux producteurs domestiques permettrait, en premier lieu, l'injection des ressources financières nécessaires pour augmenter la production, compte tenu de la demande grandissante tant au Mexique qu'en Amérique du Nord. Le Mexique pourrait donc devenir un exportateur net de gaz, au lieu d'importer sous les contraintes financières de la PEMEX. Dans le cas d'une ouverture, le partage de la rente deviendrait un élément central dans le succès d'une telle stratégie. La mise en place d'un cadre institutionnel et légal qui permettrait à l'État mexicain de capter le maximum de la rente, tout en attirant les investissements des compagnies

pétrolières, constituerait le principal défi du Mexique. En second lieu, l'ouverture en amont permettrait le développement de la concurrence non seulement dans le segment de production, mais aussi sur toute la chaîne gazière grâce notamment à la possibilité de fournir du gaz à des prix compétitifs.

Tableau 2 : Panorama de la régulation dans l'industrie gazière en Amérique du Nord (États-Unis, Canada et Mexique).

Caractéristiques	Etats-Unis	Canada	Mexique
Propriété des ressources gazières	privée et publique (des terres fédérales et des États)	publique (des terres fédérales et provinciales de la couronne ^a)	publique (patrimoine national)
Niveau de développement de l'industrie gazière	Mature	Mature	Naissante
Agence nationale d'énergie	<i>Department of Energy</i>	Natural Resources Canada	<i>Secretaria de Energia</i>
Objectif central de la régulation	améliorer l'efficacité de l'industrie	améliorer l'efficacité de l'industrie	réduire les incertitudes et créer un environnement plus favorable aux investissements étrangers directs pour étendre la desserte
Commission de régulation au niveau national	<i>Federal Energy Regulatory Commission</i>	Office National de l'Énergie	<i>Comisión Reguladora de Energia</i>
Commission nationale indépendante du gouvernement ?	Non	Non	Non
Commission de régulation au niveau local (États ou Provinces)	<i>Public Utility Commissions et Public Service Commissions</i>	Offices provinciaux de régulation (<i>provincial energy utility boards</i>)	Non
Contrôle de l'entrée^b			
Production	Libre	Libre	Interdite
Transport	Libre	Libre	Libre
Commercialisation	Libre	Libre	Libre
Distribution	Libre	Libre	Libre
Exportations	Libre	Libre	Libre
Importations	Libre	Libre	Libre
Régulation des prix			
En tête des puits	librement négociés	librement négociés	Régulés
Transport	Régulés	Régulés	Régulés
Distribution	Régulés	Régulés	Régulés
Surveillance de l'opération des règles	Oui	Oui	Oui
Solution des controverses	Oui	Oui	Oui
Autorisation des mécanismes concurrentiels			
Accès des tiers aux réseaux	Oui	Oui	Oui
<i>Unbundling</i>	Oui	Oui	Oui
Marché secondaire de capacité	Oui	Oui	Oui

a Près de 90 % de ressources gazières du Canada appartiennent aux gouvernements provinciaux (Foss et al, 1998).

b Même si l'entrée est libre, elle est souvent soumise à certaines régulations.

L'approche « artificielle » de la fixation des prix du gaz actuellement adoptée par le gouvernement mexicain permet à la PEMEX de s'approprier une rente qui peut être considérée comme « excessive ». En effet, les perdants sont les consom-

mateurs finals qui paient des prix élevés non basés sur les coûts de production et avec de fortes fluctuations, les compagnies de transport et de distribution locales recevant des revenus fixes. Les consommateurs vont payer des prix « justes » lorsque les prix tiennent compte des conditions du marché mexicain. Les expériences internationales ont montré, dans ce sens-là, que des diminutions de prix sont observées lorsque la fourniture de gaz est accomplie par un marché de gros concurrentiel avec accès des tiers aux réseaux de transport. Les prix sont ainsi déterminés par la confrontation sur le marché de l'offre/demande. Au Mexique, l'existence d'un marché de gros concurrentiel va dépendre de l'ouverture amont et ensuite d'une diminution progressive du pouvoir de marché de la PEMEX dans la production domestique, ce qui peut être long. L'essor des hubs, de sites de stockage, des marchés spot et à terme faciliterait la fixation des prix basée sur la concurrence gaz-gaz, qui est un point clé dans l'articulation du Mexique dans la dynamique concurrentielle nord-américaine.

Enfin, le système de régulation de l'industrie gazière mexicaine doit s'adapter aux conditions tant du marché local que nord-américain afin de faciliter l'articulation gazière du Mexique. D'une part, la dynamique d'apprentissage institutionnel et légal contribuerait à ce que la régulation, à l'aide des suggestions des régulés, s'adapte aux conditions du marché mexicain. D'autre part, l'harmonisation du cadre régulateur mexicain à ceux de ses voisins du nord dépendra de l'objectif central de la régulation, qui change au fur et à mesure que l'industrie mûrit, de la décentralisation de l'activité régulatrice, de l'ouverture de l'amont, des approches adoptées pour fixer les prix, ainsi que de la crédibilité des institutions mexicaines de régulation. ■

Références bibliographiques

AIE, *Natural Gas Pricing in Competitive Markets*, Agence Internationale de l'Énergie, OCDE, Paris, 1998.

DE LA VEGA-NAVARRO, " La transnationalisation de l'industrie pétrolière et le décalage mexicain", *Revue de l'Énergie*, n° 484, janvier, 1997.

ELIZALDE-BALTIERRA, *L'articulation du Mexique dans la dynamique concurrentielle du marché nord-américain du gaz naturel*. Thèse de Doctorat en Sciences Économiques, Université Paris IX-Dauphine et École du Pétrole et des Moteurs, IFP, 2002.

FOSS, "Letter in response to the CRE's call for comments on ways in which Mexico's natural gas market could be improved", Energy Institute, Université de Houston (voir www.cre.gob.mx), 2001.

FOSS, PRATT, STONE, CONINE, KELLER, *“North American Energy Integration: The Prospects for Regulatory Coordination and Seamless Transactions of Natural Gas and Electricity”*, Energy Institute, Université de Houston, 1998.

SCHERER, ROSS, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin, 1990.