

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 14 novembre 2006

déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord EEE

(Affaire COMP/M.4180 — Gaz de France/Suez)

[notifiée sous le numéro C(2006) 5419]

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

(2007/194/CE)

Le 14 novembre 2006, la Commission a adopté une décision dans une affaire de concentration en application du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises ⁽¹⁾, et notamment de son article 8, paragraphe 2. Une version non confidentielle du texte intégral de la décision dans la langue faisant foi se trouve sur le site internet de la direction générale de la concurrence, à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/comm/competition/index_fr.html

A. LES PARTIES

- (1) GDF est un groupe énergétique présent dans tous les métiers de la chaîne gazière et des services énergétiques associés; il est actif dans l'exploration, la production, le transport, le stockage, la distribution et la vente de gaz naturel, principalement en France, mais également en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni, au Luxembourg, en Hongrie et en Espagne. En Belgique, Gaz de France détient, aux côtés de Centrica, le contrôle conjoint de SPE ⁽²⁾, qui est présente sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel belges et fournit des services énergétiques.
- (2) Le groupe Suez est actif dans l'industrie et les services d'utilité publique. L'organisation du groupe est intégrée autour de quatre branches opérationnelles dans deux domaines d'activité, à savoir l'énergie et l'environnement. Les principales entités de Suez actives dans l'énergie sont Electrabel (électricité et gaz), Distrigaz (gaz), Fluxys (transport et stockage de gaz), Elyo (devenue Suez Energy Services en janvier 2006), Fabricom, GTI, Axima et Tractebel Engineering dans le secteur des services énergétiques. D'après les renseignements fournis par les parties, Suez Energie Europe détient une participation minoritaire de 27,5 % dans Elia, gestionnaire du réseau de transport d'électricité en Belgique.

B. L'OPÉRATION

- (3) Par l'opération notifiée, GDF absorbera Suez, qui disparaîtra en tant qu'entité juridique. La proposition de concentration sera soumise à l'approbation du projet à la majorité qualifiée des assemblées générales extraordinaires des deux groupes et elle ne nécessite pas le lancement d'une offre publique sur les titres de Suez. Les

conseils d'administration des deux groupes, le 25 février 2006 pour Suez et le 26 février 2006 pour GDF, ont d'ores et déjà approuvé le projet de fusion. Celle-ci se fera par le biais d'un échange d'actions une par une.

- (4) La mise en œuvre de l'opération en cause est tributaire de la modification, par le Parlement français, de la loi du 9 août 2004 visant à réduire la participation de l'État dans le capital de GDF à moins de 50 %.
- (5) Eu égard aux considérations qui précèdent, l'opération notifiée constitue une concentration au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 139/2004 sur les concentrations.

C. ANALYSE CONCURRENTIELLE

1. Problèmes de concurrence soulevés par la concentration

- (6) Dans la décision, la Commission considère que la concentration entraverait significativement une concurrence effective dans quatre secteurs: le secteur du gaz en Belgique, le secteur du gaz en France, le secteur de l'électricité en Belgique et les réseaux de chaleur en France.

Le secteur du gaz en Belgique

- (7) En ce qui concerne le secteur du gaz en Belgique, des entraves importantes à une concurrence effective sont constatées sur les marchés suivants (définis à l'échelle du pays) de la fourniture de gaz H et/ou de gaz L:

— aux distributeurs intermédiaires [c'est-à-dire les «intercommunales», «fournisseurs par défaut» tels que ECS (Electrabel Customer Solutions), et de nouveaux venus sur le marché de la fourniture du gaz en Belgique, tels que Essent et Nuon],

⁽¹⁾ JO L 24 du 29.1.2004, p. 1.

⁽²⁾ GDF et Centrica possèdent chacune 50 % d'une société holding qui a acquis 51 % de SPE en 2005. Elles exercent le contrôle en commun de SPE. Les anciens propriétaires de SPE, ALG et Publilum, détiennent 49 % de SPE par l'intermédiaire d'une autre société holding, mais n'exercent pas le contrôle.

- aux gros consommateurs industriels,
- aux petits consommateurs industriels et commerciaux,
- aux clients résidentiels; la décision ne précise pas si ces marchés géographiques sont nationaux ou plus étroits (les trois régions, Bruxelles, Flandre et Wallonie, qui appliquent des calendriers de libéralisation différents),
- aux centrales électriques à gaz.

Les parties détiendraient des parts de marché cumulées très élevées et occuperaient une position dominante sur tous ces marchés.

- (8) La concentration éliminerait le concurrent le mieux placé de l'exploitant historique. De surcroît, aucune autre société ne serait en mesure de reproduire le même niveau de contrainte concurrentielle que GDF. On peut considérer que les parts de marché importantes de GDF s'expliquent par un certain nombre d'atouts et d'avantages dont cette société jouit et qu'aucun nouveau concurrent ne réunit dans la même mesure. Outre qu'il s'agit de l'exploitant historique d'un grand pays voisin, qui a accès à un portefeuille de gaz étendu et diversifié, et notamment pour le GNL, GDF dispose d'un accès prioritaire au stockage de gaz H en Belgique, elle possède une capacité de stockage de gaz L en France près de la frontière avec la Belgique, elle est copropriétaire de certains gazoducs de transit passant par la Belgique et exerce un contrôle conjoint de certains points d'entrée, en détenant des réservations de capacités à certains points d'entrée. En ce qui concerne le gaz L, par exemple, de nouveaux concurrents sur le marché belge, tels que Nuon et Essent, ne peuvent se procurer de gaz qu'auprès de Suez et de GDF, qui sont liées par des contrats à long terme avec [...] (*) couvrant la totalité des exportations de cette dernière vers la Belgique et la France.
- (9) Enfin, la décision souligne qu'il existe des barrières élevées à l'entrée qui renforcent les effets horizontaux résultant du cumul des parts de marché décrits plus haut. Ces entraves concernent l'accès au gaz (les parties à la concentration ont accès à la plus grande partie du gaz importé en Belgique et détiennent la quasi-totalité des contrats d'importation à long terme), à l'accès aux infrastructures (comprenant le contrôle que les parties exercent sur Fluxys, l'exploitant du réseau, la gestion des réseaux de transit par Distrigaz, une capacité d'entrée insuffisante, la congestion du réseau), l'accès au GNL (le seul terminal de Belgique, situé à Zeebrugge, est géré par Fluxys LNG, filiale de Suez), l'accès au stockage du gaz H en Belgique (la capacité de stockage française, détenue par GDF, est la meilleure solution de rechange en dehors de la Belgique), les spécifications de qualité et l'absence de liquidité au terminal de Zeebrugge. Si un grand nombre de ces

entraves existaient déjà avant la concentration, certaines d'entre elles se trouvent renforcées par l'opération (comme la propriété des gazoducs, ainsi que les réservations de capacités et de stockage).

Le secteur du gaz en France

- (10) En ce qui concerne le secteur du gaz en France, les marchés géographiques en cause se fondent sur la division du pays en cinq zones d'équilibrage, le Nord, l'Ouest, l'Est, le Sud et le Sud-Ouest; le réseau de transport principal, pour cette dernière zone, est géré par Total Infrastructure Gaz France (TIGF) filiale à 100 % de Total, et celui des quatre premières par GDF Réseau transport (GRT gaz), filiale à 100 % de GDF. Selon l'enquête de marché, les cinq zones d'équilibrage restent caractérisées par des conditions de concurrence distinctes, comme l'illustrent notamment les congestions existant entre les différentes zones.
- (11) Compte tenu de cette subdivision géographique en cinq zones, la décision relève des entraves importantes à une concurrence effective sur les marchés suivants:
- les marchés de la fourniture de gaz H aux *gros clients* qui ont exercé leur droit de choisir leur fournisseur dans les zones Nord, Est, Ouest et Sud, ainsi que pour le gaz L dans le Nord,
 - les marchés de la fourniture de gaz H aux *petits clients* qui ont exercé leur droit de choisir leur fournisseur dans chacune des cinq zones, ainsi que pour le gaz L dans le Nord,
 - les marchés de la fourniture de gaz H aux *entreprises locales de distribution*, qui ont exercé leur droit de choisir leur fournisseur, dans les zones Nord et Est, ainsi que pour le gaz L dans la zone Nord,
 - les marchés de la fourniture de gaz H aux *clients résidentiels à partir du 1^{er} juillet 2007* dans chacune des cinq zones géographiques, ainsi que pour le gaz L dans la zone Nord; ces marchés restent potentiels pour un certain nombre de mois; néanmoins, la création de la nouvelle entité et sa résultante, à savoir la disparition de Suez ⁽¹⁾ comme concurrent de GDF, aura pour effet de décourager l'arrivée d'autres concurrents potentiels et renforce, par conséquent, les barrières déjà élevées à l'entrée de ce marché,

(*) Certains passages du présent document ont été supprimés afin de ne pas publier d'informations confidentielles; ils figurent entre crochets et sont indiqués par un astérisque.

⁽¹⁾ Le groupe Suez s'est constitué une position de force importante parmi les gros clients industriels de la fourniture de gaz (au travers de Distrigaz) et a déjà des contacts avec plusieurs millions de clients résidentiels en tant que distributeur d'eau en France (au travers de la Lyonnaise des eaux), ce qui en fait un des opérateurs les mieux placés pour concurrencer GDF lors de l'ouverture du marché des clients résidentiels au 1^{er} juillet 2007.

— les marchés de la fourniture de gaz H aux centrales électriques fonctionnant au gaz dans les zones Nord et Est, ainsi que dans le Nord pour le gaz L. Ces marchés restent potentiels ⁽¹⁾ mais, eu égard aux projets de mise en service de telles centrales dans les prochaines années, l'opération aurait pour effet de faire disparaître l'opérateur le mieux placé pour y concurrencer GDF.

GDF jouit d'une position dominante sur tous ces marchés. Dans tous les cas, la disparition de Suez (Distrigaz) du marché renforce l'acteur dominant en éliminant l'un des concurrents les mieux placés et les plus puissants.

(12) Tout comme la Belgique, la décision explique de quelle manière des entraves importantes à l'entrée sur le marché, en ce qui concerne l'accès au gaz et aux infrastructures, renforcent les effets horizontaux de la concentration. En ce qui concerne l'accès au gaz, les parties à la concentration ont accès à l'essentiel du gaz importé en France et détiennent presque tous les contrats d'importation à long terme. En ce qui concerne les infrastructures gazières, la quasi-totalité de celles-ci (seules celles de la zone Sud-Ouest sont possédées et gérées par Total) appartient à GDF, soit directement, soit par l'intermédiaire de sa filiale à 100 % GRT gaz.

Le secteur de l'électricité en Belgique

(13) La décision relève des entraves importantes à une concurrence effective sur les marchés suivants:

— le marché national belge de la génération et de la vente en gros d'électricité: grâce à la concentration, Electrabel (Suez), fournisseur belge historique, absorbe son concurrent le plus important, dont les centrales se situent dans les parties médiane et élevée de la courbe de mérite ⁽²⁾; cela renforce encore davantage la capacité de l'entité fusionnée à déterminer les prix sur le marché de gros de l'électricité en Belgique,

— le marché national des services auxiliaires et du courant d'ajustement, sur lequel la concentration fusionne les deux seuls fournisseurs de la plupart des services en cause à Elia, l'exploitant du réseau de transmission,

— le marché national de la fourniture d'électricité aux grands clients industriels et commerciaux (> 70 kV), sur lequel, outre Electrabel (Suez), seules RWE et EDF sont actuellement actives [SPE (GDF) a récemment démarré ses activités]; sur ce marché, la position dominante actuelle détenue par Electrabel (Suez) se

trouve renforcée par l'élimination de l'un des deux seuls concurrents bien placés [SPE (GDF) et EDF],

— le marché national de la fourniture d'électricité aux petits clients industriels et commerciaux (< 70 kV), sur lequel la part de marché de SPE (GDF) renforce la position déjà dominante de Suez,

— la fourniture d'électricité aux clients résidentiels qui peuvent choisir leur fournisseur, marché sur lequel les parties détiendraient et renforceraient leur position dominante à la fois sur la base de définitions régionales et nationale du marché géographique en cause.

(14) Outre les effets horizontaux de la concentration, la décision relève un certain nombre d'effets verticaux de cette opération qui renforcent la position dominante de Suez sur les marchés de l'électricité en Belgique.

(15) Comme le gaz est une matière première utilisée pour la génération d'électricité, la décision relève la capacité et l'intérêt des parties à augmenter le coût du gaz, et notamment celui de l'approvisionnement flexible des centrales électriques à gaz.

(16) La décision souligne en outre que les parties connaîtront en détail l'élément de coût le plus important des centrales électriques au gaz de leurs rivaux et, par conséquent, leur politique de prix et de production.

(17) Comme les parties sont les principaux fournisseurs de services auxiliaires et de courant d'ajustement à ELIA, la décision relève la capacité et l'intérêt des parties à augmenter le coût des services auxiliaires et du courant d'ajustement aux rivaux.

(18) Le quatrième sujet de préoccupation sur le plan vertical relevé dans la décision est l'élimination du seul concurrent de Suez actuellement en mesure de proposer des offres doubles (gaz + électricité) aux petites entreprises et aux clients résidentiels.

(19) La décision explique pourquoi d'importantes barrières à l'entrée concernant i) l'accès à la capacité de génération d'électricité, ii) les certificats verts et CHP, iii) la nature non liquide du négoce de l'électricité et iv) l'accès à l'infrastructure de transmission et de distribution renforcent les effets horizontaux de la concentration.

Réseaux de chaleur en France

(20) Parmi les divers «services liés à l'énergie» fournis par les deux parties, l'opération conduit à des problèmes de concurrence pour l'un d'entre eux: c'est le marché, défini comme national, de la délégation de la gestion du service public de chauffage urbain en France («réseau de chaleur»).

⁽¹⁾ À la date de la présente décision, GDF exploitait la seule centrale électrique au gaz existant en France et lui fournissait le gaz nécessaire.

⁽²⁾ Sur un marché concurrentiel, les prix de l'électricité sont fixés par la centrale avec les coûts marginaux les plus élevés produisant l'électricité à un moment donné, donc par le producteur qui se trouve à l'extrémité élevée de la courbe d'offre (souvent appelée la «courbe du mérite» dans l'électricité).

- (21) Ce sont les municipalités qui passent des contrats à long terme (de douze à vingt-quatre ans) pour la gestion des réseaux de chaleur, par le biais d'appels d'offres auxquels, dans la pratique, seules quelques sociétés françaises spécialisées participent. Il s'agit des fournisseurs suivants: Dalkia (groupe Veolia), SES-Elyo (groupe Suez), Soccram (groupe Thion) et Cogac (Cofathec-Coriance, groupe GDF). Cogac (groupe GDF) détient une participation substantielle dans Soccram (groupe Thion) et sans doute le contrôle commun de cette dernière.
- (22) À l'issue de la concentration, les parties seront l'acteur principal du marché. L'opération élimine Cogac (groupe GDF), qui a joué un rôle de «franc-tireur» sur le marché, ce qui explique une absence de coordination sur le marché.
- (23) De surcroît, la position de GDF en tant que fournisseur dominant de gaz pour quiconque prend part à un appel d'offres portant sur la gestion d'un réseau de chaleur en France constitue un facteur supplémentaire qui atténue les pressions concurrentielles sur ce marché.

2. Engagements offerts par les parties

- (24) Afin de dissiper les problèmes de concurrence relevés par la Commission, les parties ont présenté des engagements le 20 septembre 2006.
- (25) Les réponses des acteurs du marché consultés par la Commission ont montré dans leur très grande majorité que ces engagements n'étaient pas suffisants pour résoudre les problèmes de concurrence engendrés par l'opération notifiée.
- (26) Après avoir été informées par la Commission des résultats de la consultation des acteurs du marché, les parties ont modifié les engagements initiaux le 13 octobre 2006.

Teneur des engagements du 13 octobre 2006

- (27) Les engagements présentés par les parties se composent de cinq principaux éléments:
- la cession de la participation du groupe Suez dans Distrigaz. Dans ce cadre, l'entité fusionnée pourra demander à être approvisionnée en gaz par Distrigaz pour les besoins de ses centrales électriques et de la clientèle d'ECS. Toutefois, ces volumes d'approvisionnement seront limités et décroissants dans le temps, la durée maximale des contrats y afférents étant de [...] * ans (à compter de la date de cession de Distrigaz) pour la majeure partie des volumes concernés,
 - la cession de la participation de 25,5 % de Gaz de France dans SPE,
 - le renoncement des parties à tout contrôle — en droit comme en fait — sur Fluxys SA, qui, à la suite de la réorganisation de ses activités, sera désormais le seul gestionnaire de toutes les infrastructures de gaz régu-

lées en Belgique (réseau de transport/transit, stockage, terminal GNL de Zeebrugge). Dans ce cadre, le comité directeur de Fluxys SA, qui ne pourra pas être contrôlé par les parties, décidera de manière exclusive du plan global des investissements relatifs aux infrastructures gazières régulées,

- une série de mesures complémentaires portant sur les infrastructures gazières en Belgique et en France,
- la cession de Cofathec Coriance plus les réseaux de chaleur de Cofathec Service, à l'exclusion de la participation détenue par Cofathec Coriance dans Climespace et SESAS.

Appréciation des engagements par la Commission

- (28) Sur la base de son appréciation des informations déjà obtenues dans le cadre de l'enquête, notamment des résultats de la consultation antérieure des acteurs du marché, la Commission considère que les engagements modifiés proposés par les parties le 13 octobre 2006 lui permettent d'établir clairement, et sans avoir recours à une autre consultation du marché, qu'ils sont suffisants pour éliminer les problèmes de concurrence engendrés par l'opération notifiée, et ce tant en Belgique qu'en France, notamment pour les raisons suivantes:
- les cessions de Distrigaz, de la participation de GDF dans SPE, de Cofathec Coriance ainsi que des réseaux de chaleur de Cofathec Service éliminent les chevauchements entre les parties sur tous les marchés où ils engendraient des problèmes de concurrence. Elles résolvent aussi les problèmes de forclusion verticale entre les marchés du gaz et de l'électricité,
 - la perte de contrôle des parties sur Fluxys SA et les mesures correctives relatives aux infrastructures gazières de Belgique et de France sont suffisantes pour abaisser les barrières à l'entrée dans une mesure permettant le développement d'une concurrence effective.

D. CONCLUSION

- (29) La concentration telle qu'elle a été notifiée entraverait significativement la concurrence sur un certain nombre de marchés. Les engagements modifiés proposés le 13 octobre 2006 par les parties sont suffisants pour éliminer les problèmes de concurrence identifiés. C'est la raison pour laquelle la décision constate que, sous réserve du respect des engagements proposés par les parties le 13 octobre 2006 et réitérés le 6 novembre 2006, la concentration est compatible avec le marché commun.
- (30) La présente décision de la Commission déclare donc l'opération notifiée compatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord EEE en application de l'article 8, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations.