

Rapport de la Mission sur le raccordement du réseau pétrochimique français au réseau européen

I. INTRODUCTION

Par lettre du 17 juin 2008, le Premier Ministre a demandé que soit établi un rapport sur les conditions d'un raccordement des réseaux français et allemand de matières premières de la pétrochimie¹.

Cette lettre a été rédigée après que divers rapports aient déjà été rendus, tendant à présenter ce raccordement comme un élément stratégique pour le maintien d'une industrie pétrochimique compétitive en Europe, nécessaire au développement de l'industrie chimique.

Les conclusions de ces rapports établis par la Région et la Préfecture de Lorraine ainsi que la Commission européenne sont reprises respectivement dans les annexes n° 3, 4 et 5 du présent rapport.

Plus récemment, un rapport du Parlement Européen, joint en annexe n° 6, indique également l'importance stratégique de ces raccordements.

I. a) Les circonstances

Cette mission intervient suite à la décision, prise par Total Petrochemicals France (TPF), d'arrêter le vapocraqueur n° 2 de Carling début 2009. Les conséquences possibles de cet arrêt sur le tissu industriel local ont conduit les autorités régionales à lancer les études qui ont fait l'objet des rapports mentionnés ci-dessus.

Les différents partenaires économiques de TPF sont dans l'obligation de revoir leur stratégie d'approvisionnement du fait de l'arrêt définitif de cette installation qui prive l'aval des tonnages correspondants d'éthylène et de propylène.

Dès lors, la conclusion de la mission arrive au moment où de nouvelles stratégies d'approvisionnement se mettent en place.

I. b) Les enjeux

La cohérence indéniable au niveau européen d'un projet de raccordement des réseaux français et allemands suffit-elle aujourd'hui à justifier les jonctions entre ces deux réseaux ? Y a-t-il un intérêt économique direct, au-delà de la vision stratégique ? Y a-t-il un opérateur qui puisse porter un tel projet ?

¹ Les principales caractéristiques de ce segment de la chimie sont rappelées en annexe 2.

Sans que la lettre de mission ne le précise, se pose évidemment, par contrecoup, la question des conséquences pour l'emploi en Lorraine et plus encore l'avenir de la chimie dans cette région.

II. CONDITIONS GENERALES D'EXPLOITATION

II. a) Le bouclage des réseaux, une fin en soi ?

Le raccordement des réseaux français et allemands est une idée intuitive et les rapports qui ont été réalisés au cours des dernières années ont tous trouvé naturel de le proposer (cf. le rapport de l'APPE² en annexe n° 7).

Si l'on suppose que le coût du transport par pipeline est faible en valeur relative³, il semble que chaque unité consommatrice desservie peut demander à tout moment à être livrée en matière première aux conditions les plus économiques.

L'avantage pour le consommateur est évident. Pour le producteur, par contre, la concurrence s'accroît considérablement.

Mais, ceci est le cas pour l'électricité ou pour le gaz dont les réseaux répondent à des obligations de transport d'intérêt général. Les coûts permettent effectivement à chaque producteur de servir à peu près chaque consommateur qui le souhaite, mais surtout il y a une coordination nationale et internationale pour avoir en permanence un équilibre producteur-consommateur.

Cela n'est pas aussi simple concernant les pipelines d'éthylène et de propylène car de nombreux pipelines sont privés et ne sont pas destinés au transport en général et, de ce fait, ont été dimensionnés pour être le débouché d'une production.

Ainsi, un vapocraqueur, lorsqu'il produit, doit impérativement avoir un consommateur à son aval en continu. Les pipelines servent donc d'abord à assurer la continuité de l'évacuation du produit.

Lorsque cette continuité est interrompue à la suite de travaux d'entretien ou de pannes, l'arrêt de la consommation entraîne l'arrêt de la production et vice versa.

Il existe certes des stockages tampon, mais ceux-ci sont limités.

² L'APPE est l'acronyme de « Association of Petrochemical Producers in Europe » et désigne donc l'association des producteurs européens de produits pétrochimiques

³ Le projet de liaison allemand EPS cité plus loin a été approuvé par la Commission européenne avec un coût d'utilisation de 0,0957 €/t.km, déterminé sur la base de celui pratiqué sur le réseau existant ARG

Si les pipelines n'ont pas ce caractère privatif mais servent plutôt au transport, par analogie au gaz qui différencie transport et distribution, ils sont considérés en termes internationaux comme des pipelines d'intérêt général (« common carrier ») et sont alors l'analogue des réseaux de transport de gaz. Leur gestion n'en est que plus difficile vu la nécessité de ne jamais arrêter une installation.

En fait, plutôt que de passer un même volume d'un tronçon à un autre, il vaut mieux faire un swap sur les consommations concernées. La situation est donc bien différente de celle du gaz ou de l'électricité même lorsqu'il s'agit de transport.

II. b) Les perspectives en cours

En Allemagne

En Allemagne, un tel pipeline est en cours de construction entre Ludwigshafen (BASF) et Munich en Bavière où se trouvent plusieurs consommateurs.

Ce pipeline nommé EPS est construit par un consortium regroupant l'ensemble des producteurs et consommateurs et desservira tous les partenaires en respectant des règles « d'intérêt général ».

Rapport européen

Ce pipeline s'inscrit dans la politique de transport énergétique prônée dans le rapport Laperrouze du Parlement Européen (cf. annexe n° 6). Ce rapport suggère le raccordement des réseaux dans des conditions de transport identiques à ce qui se pratique pour le gaz et l'électricité, sans tenir compte des distinctions qui néanmoins s'imposent dans la pratique.

Ce rapport suggère la mise en place de crédits européens pour réaliser des études de faisabilité et ainsi accélérer cette mise en réseau de ce projet « d'intérêt européen ».

En tant que telle, cette vision a certaines conséquences qu'il faut évoquer.

En effet, un réseau étendu conduit inévitablement à la concentration de l'approvisionnement auprès des producteurs les moins coûteux, vapocraqueurs ou importations maritimes.

Sans préjuger de l'avenir des coûts internationaux de l'éthylène et du propylène, il est certain qu'il peut y avoir des périodes où le coût d'accès à l'une ou l'autre de ces matières premières par navire sera inférieur à celui des sites de production européens.

La directive ETS

D'un autre côté, parmi les vapocraqueurs, ceux qui produisent 1 million de tonnes d'éthylène sont plus économiques que ceux qui n'en produisent que 200 000 tonnes et cette différence

risque encore de se creuser le jour où les quotas de CO2 seront à la charge des installations les moins productives.

La mise en place d'un réseau européen se traduira donc sans doute par une concentration sur les sites de production les plus productifs et par une augmentation de l'approvisionnement par navire.

Cependant, même si ceci est l'orientation qu'entraîne l'existence d'un réseau, chaque changement met des années à se mettre en place, vu la dépendance physique producteurs-consommateurs, d'ailleurs reprise dans les délais de résiliation des contrats.

Mais aujourd'hui, il est difficile de prédire les coûts et le schéma de réseaux européens auquel chacun peut faire référence n'indique pas comment à terme l'équilibre producteur - consommateur devrait se réaliser.

Il peut être agréable de constater qu'un réseau plus vaste est forcément meilleur pour le consommateur ; il est sans doute plus difficile de faire la liste des installations de moindre taille qu'il faudrait remettre à niveau ou supprimer.

II. c) Le cas Lorrain

De manière générale, les installations de production sont toutes liées aux consommateurs par des contrats à moyen ou long terme (cf. annexes n° 8 et 9 qui présentent les acteurs et les liens les unissant).

Ainsi, TPF Carling a un contrat d'approvisionnement d'ARKEMA en propylène jusqu'en fin 2019 et d'INEOS en éthylène d'une durée de 4 ans minimum.

L'idée du raccordement entre Carling et Ludwigshafen est maintenant dans tous les esprits depuis quelques années car elle fournirait à l'usine INEOS de Sarralbe une deuxième source d'approvisionnement en complément de celle assurée par le vapocraqueur de TPF dont elle est le principal débouché aujourd'hui.

Mais nous avons vu que les contrats entre producteurs et consommateurs sont des contrats à long terme qui ne peuvent lier que des partenaires se faisant mutuellement confiance. Disposer d'une deuxième source d'approvisionnement doit permettre au consommateur de mieux négocier les conditions de son contrat, mais en même temps cela pose des problèmes pratiques puisque le changement de fournisseur à un moment donné signifie l'arrêt du vapocraqueur. Et ceci est une opération lourde et coûteuse qui doit être prévue dans les contrats d'approvisionnement.

Dès lors, la décision de construire un pipeline pour relier le réseau français d'éthylène au réseau allemand qui donnerait une deuxième source d'approvisionnement à INEOS, nécessite

aussi qu'un choix soit fait pour Carling. On a vu qu'un réseau entraîne une concentration sur les producteurs les plus efficaces. TPF est-il prêt à construire à Carling un vapocraqueur très efficace ?

La décision de faire ou non ce raccordement, nécessite que TPF sorte de l'ambiguïté pour annoncer sa volonté de soutenir le développement de la pétrochimie en Lorraine, sinon celle-ci ira vers une réduction d'activité dès l'obligation de payer les quotas de CO₂, conformément au projet de directive européenne.

Dans les deux cas, un pipeline est utile, soit pour remplacer des productions appelées à disparaître, soit pour livrer les produits issus d'une augmentation de la production.

III. EQUILIBRE MATIERE

L'évolution du marché des matières plastiques conditionne les besoins en éthylène et propylène. Dans ce domaine, des importations peuvent évoluer et affecter la production européenne.

Néanmoins à court terme, il faut imaginer que les besoins en éthylène et propylène continueront d'être servis par les capacités existantes.

Il y a donc à examiner les équilibres entre les productions d'éthylène et de propylène d'une part, et leurs polymères d'autre part.

Pour être complet, il faut aussi prendre en compte les évolutions des marchés finaux du fait de la compétitivité comparée entre les matières plastiques européennes ou d'importation.

III .a) « Poche » française

En Lorraine, la production d'éthylène du vapocraqueur de TPF à CARLING est consommée par INEOS à Sarralbe mais aussi par TPF elle-même à CARLING (cf. annexe n° 9). Ces deux utilisateurs produisent du polyéthylène pour des marchés différents et ne sont pas vraiment concurrents.

La question d'une deuxième source d'approvisionnement ne se pose que parce qu'INEOS estime pouvoir augmenter sa production de polyéthylène au vu de son marché et nécessite pour cela un approvisionnement supplémentaire en éthylène qu'elle chiffre à environ 150 000 tonnes par an. Elle y met aussi des conditions de prix, ce qui est naturel pour rentabiliser l'investissement nécessaire évalué à 80 M€

Dans les conditions actuelles, la disponibilité supplémentaire demandée ne peut provenir de Carling qui n'est en mesure d'apporter qu'environ 50 000 tonnes.

La question se pose de savoir si les pipelines qui arrivent à Carling en provenance du Sud de la France sont en mesure de ramener l'éthylène nécessaire pour servir 100 000 tonnes de plus à INEOS à Sarralbe.

Les pipelines existants sont des pipelines privés dont TPF est toujours partenaire ou propriétaire.

Au départ du pipeline à Lavera, un vapocraqueur partagé à 50/50 entre TPF et Ineos (Naphchimie) fournit de l'éthylène. A Tavaux en Franche-Comté, un autre gros consommateur d'éthylène, Solvay, est approvisionné par TPF et dispose d'un stock souterrain permettant de faire tampon.

A moins d'arrêter d'autres consommateurs, TPF estime ne pas être en mesure de pouvoir approvisionner 100 000 tonnes supplémentaires sur son installation de Carling et INEOS partage la même analyse.

En pratique, même si les tuyaux pouvaient accepter le passage régulier de 100 000 tonnes supplémentaires, ces tonnes aujourd'hui ne sont pas disponibles sur cet axe.

III. b) « Poche » allemande

Dès lors, il faut s'interroger sur une éventuelle disponibilité sur le réseau allemand auquel un raccordement par pipeline serait donc immédiatement justifié.

Force est de constater là encore que les quantités produites à ce jour sont insuffisantes pour satisfaire les besoins des consommateurs et que l'approvisionnement supplémentaire demandé par INEOS nécessiterait des dégoulotages de production, voire la création de nouvelles installations (cf. annexe n° 12).

En fait, la construction du pipeline en cours en Allemagne résulte, entre autres, de la fermeture d'un vapocraqueur et se traduit par une nouvelle distribution dans ce pays qu'il faudra mettre en place à la mise en service du pipeline.

Ceci fait qu'aujourd'hui l'une ou l'autre voie n'apporte pas immédiatement de réponse à la demande d'augmentation de production d'INEOS.

III. c) Quelles liaisons envisager ?

Au final, la question du raccordement de INEOS Sarralbe à une production supplémentaire est donc posée et la nécessité ou non d'un pipeline d'éthylène dépendra des choix d'INEOS. INEOS a à ce jour obtenu des assurances de TPF pour une partie de sa demande, encore reste-t-il à négocier les conditions du contrat. Mais pour 100 000 tonnes supplémentaires, il faut imaginer une nouvelle solution.

Côté TOTAL Petrochemicals, l'hypothèse de transformer le pipeline de naphtha de la Société de Pétrole du Sud-Est (SPSE), actuellement non utilisé, est évoquée, avec les arguments suivants :

- en effet, ce pipeline va de Lavera jusqu'en Alsace et poursuit vers l'Allemagne,
- il est actuellement non utilisé et pourrait être transformé en pipeline d'éthylène, moyennant des investissements qui restent à chiffrer.

Cette possibilité a l'avantage d'être réalisable par TPF et de donner à INEOS un approvisionnement supplémentaire si elle décide de le prélever sur le vapocraqueur de Lavera qu'elle exploite en coopération avec TPF.

Cependant, après analyse, ce projet s'avère beaucoup plus coûteux qu'un pipeline vers l'Allemagne.

Le raccordement entre INEOS et une source allemande est également envisageable, la plus proche étant évidemment Ludwigshafen.

Dans ce cas, INEOS devra mettre en place avec BASF un contrat lui permettant d'avoir la garantie d'approvisionnement nécessaire.

Mais au-delà, si INEOS souhaite s'approvisionner à partir de navires dans la Mer du Nord, elle devra également s'assurer de la continuité de l'approvisionnement en proposant des accords avec les producteurs présents sur cette voie.

Dès lors, la question de savoir s'il faut ou non un pipeline d'éthylène ramène à la question des négociations à mener entre INEOS et le ou les producteurs auprès desquels elle souhaite ou elle peut s'approvisionner.

C'est avant tout un acte commercial qui est nécessaire et un contrat commercial dans ce type de produit dont les unités ne peuvent pas s'arrêter et redémarrer simplement nécessite une convergence d'intérêt sur le long terme, sans laquelle une conclusion de contrat semble difficile.

Sur cette question, on a déjà vu que le renforcement du réseau équivaut à donner un avantage aux plus grosses installations. Il est donc imaginable que le vapocraqueur de Carling se trouve un jour confronté à une compétition difficile.

III. d) Cas du propylène

Le propylène produit est envoyé à ARKEMA et à un autre site de CARLING.

Dans le domaine du propylène, la question est différente, d'abord parce que la livraison de propylène par train est possible. Elle est plus dangereuse que la livraison par pipeline, mais elle est pratiquée dans de bonnes conditions de sécurité et n'est donc pas tributaire des pipelines.

Le problème de l'approvisionnement d'ARKEMA, au-delà de son contrat avec TPF, se pose donc en des termes différents puisqu'il ne s'agit pas d'augmentation de production, mais simplement d'assurer à long terme l'approvisionnement du site.

Une solution par pipeline qui se réaliserait avant 2019 serait une aide importante pour ARKEMA, dans la mesure où on peut s'interroger sur la viabilité à long terme du vapocraqueur de Carling.

IV. PROCEDURES A SUIVRE

Si donc INEOS était amené à préconiser la mise en place d'un pipeline supplémentaire pour consolider tel ou tel accord contractuel, il faut étudier les conditions de sécurité, d'environnement, de délai, de coût de la mise en œuvre de ce pipeline.

La première question est évidemment celle de la procédure administrative à suivre en France et en Allemagne. L'exemple du pipeline en construction entre Ludwigshafen et la Bavière illustre parfaitement la complexité de l'exercice et il ne faut pas s'imaginer que les procédures françaises soient plus simples et plus rapides que les procédures allemandes.

On reviendra en détail sur cette question en annexe n° 10 mais il est important de signaler que ces procédures sont quand même plus simples lorsqu'on établit un tracé le long de pipelines existants.

IV a) Quels tracés possibles ?

Concernant le raccordement à l'Allemagne, divers pipelines existent déjà qui transportent du pétrole, du naphta, voire certains gaz (cf. annexe n° 11).

Sur ces différents pipelines existants, sept tracés complets, d'une longueur de 115 à 155 km dont 20 à 150 km en Allemagne, existent entre Carling et Ludwigshafen ou la raffinerie de Karlsruhe. Ces deux destinations permettent de se raccorder au réseau existant ou au nouveau pipeline venant de Bavière en cours de construction (EPS).

Sur ces sept itinéraires, six passent par des parcs naturels, l'un par le Parc Naturel Régional des Vosges du Nord et les cinq autres par le Parc Naturel du Palatinat.

Evidemment, les procédures sont un peu plus complexes pour obtenir l'autorisation de tous les propriétaires des terrains traversés et de toutes les communes dont le ban est traversé.

C'est à ce stade de recherche d'autorisation à l'amiable que se trouve le projet allemand EPS. Certaines zones prévues dans le projet initial d'être traversées par le pipeline ont été interdites pour des questions de protection de l'environnement. Des déviations ont été mises en place.

La Direction Générale de la Prévention des Risques et les différents services concernés du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, estiment qu'une procédure de ce type sur un tracé existant ne pourrait être menée en moins de 2 ans en France.

Les procédures étant voisines en Allemagne, il faudrait donc retenir le tracé de 115 km de long dont 95 km en Allemagne qui évite les parcs régionaux et imaginer un délai administratif d'environ 2 ans pour aller de bout en bout et apporter une seconde source à INEOS pour son augmentation de capacité en éthylène.

Au-delà de la procédure administrative proprement dite, il faut bien sûr compter 1 an de réalisation à un coût minimum estimé à 500 000 euros du kilomètre, soit sur cette distance d'environ 150 kilomètres, au moins 75 millions d'euros.

Il convient de noter que l'utilité publique en Allemagne semble plus difficile à obtenir, ne serait-ce que parce qu'elle nécessite une loi qui dans le cas du réseau EPS fait aujourd'hui défaut dans la Région du Baden Württemberg.

V. LES OPERATEURS POTENTIELS

Pour examiner le projet de pipeline plus avant, il faut imaginer quels pourraient être les opérateurs qui souhaiteraient investir dans un tel projet. Bien sûr, s'agissant de l'opérateur, la solution la plus naturelle serait un pipeline partagé entre INEOS et le producteur concerné, et dans ce cas le financement du pipeline pourrait être assuré par des crédits long terme (solution généralement adoptée mais dont il faut examiner la disponibilité aujourd'hui).

Les gestionnaires actuels des pipelines sont également partenaires naturels. Parmi ceux-ci, les gestionnaires français peuvent s'intéresser à un tel projet et rechercher l'accompagnement financier long terme auprès de leurs actionnaires.

Une autre hypothèse serait que le consortium allemand qui s'est constitué pour le pipeline EPS s'intéresse à ce prolongement franco-allemand et assure la maîtrise d'ouvrage de sa réalisation.

Ces trois hypothèses sont évidemment toutes envisagées, à condition qu'il y ait entre INEOS et l'opérateur choisi un contrat d'approvisionnement qui assure une rentabilité, à long terme, mais quand même rentabilité, à l'opération.

Dans cette hypothèse, deux cas de figure restent à examiner

- soit l'opération est privée et ne doit servir que l'approvisionnement d'INEOS auquel cas l'Europe interdira toute intervention publique dans ce projet
- soit l'approvisionnement a un caractère d'intérêt général et INEOS, principal demandeur, devra accepter que de l'éthylène puisse traverser ces pipelines vers d'autres destinations que son usine de Sarralbe (l'usine Solvay de Tavaux pourrait notamment également être un utilisateur de cette nouvelle source d'approvisionnement).

Dans ce cas-là, une aide d'origine nationale pourrait vraisemblablement être acceptée par l'Union Européenne au titre des lois sur la concurrence.

La même question s'est posée pour le pipeline EPS en Allemagne et à cette occasion l'Union Européenne, par la décision du Commissaire à la Concurrence, a accepté qu'une subvention de 29 % soit versée au projet. Ce montant étant déterminé sur la base des projets d'exploitation et de comptes prévisionnels qu'EPS a fournis à la Commission.

C'est l'Etat de Bavière qui verse cette subvention car son industrie en est la bénéficiaire, mais la Bavière n'est pas le seul Land traversé.

Dans l'hypothèse d'un pipeline franco-allemand, la question se poserait de savoir si la Région Lorraine pourrait avoir un engagement du même type mais le projet de pipeline étant franco-allemand pourra bénéficier de la décision 1364/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, établissant des orientations relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie et, à ce titre, suivant la priorité du projet, bénéficier d'un financement communautaire, pour son étude de faisabilité.

Des contacts informels montrent que la disponibilité existe, mais ce ne sont que des contacts préliminaires sur la base de projets n'existant pas.

Le même dispositif vaudrait bien entendu pour le propylène.

VI. CONCLUSION

En conclusion, le problème posé n'a pas de réponse simple :

- la faisabilité technique d'un ou deux pipelines d'éthylène ou de propylène est soumise à des procédures lourdes en France et en Allemagne ;
- la faisabilité économique dépend des conditions contractuelles que peuvent obtenir les différents acteurs, notamment INEOS et ARKEMA ;
- la disponibilité d'éthylène ou de propylène nécessite, soit des arrêts de certaines fabrications en aval, soit des augmentations des capacités existantes, mais aucune annonce n'a été faite à ce stade ;
- la vocation industrielle de la Lorraine est une réelle chance pour le développement de nouvelles activités et les compétences existantes doivent pouvoir s'exprimer.

Aujourd'hui les développements possibles dans l'aval de Carling nécessitent des accords à long terme entre constructeurs et consommateurs d'oléfines et les décisions de l'Etat sont subordonnées à ces accords.

En attendant la conclusion de ces accords nécessaires, je propose donc qu'une demande conjointe franco-allemande soit exprimée à la Commission Européenne pour que celle-ci engage l'étude de faisabilité sur le projet d'intérêt européen décrit ci-dessus.