

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 mars 2010 portant décision sur la demande de révision tarifaire de la société STMFC pour l'utilisation du terminal méthanier de Fos Cavaou

Participants à la séance : Monsieur Philippe de LADOUCKETTE, président, Monsieur Michel LAPEYRE, vice-président, Monsieur Maurice MÉDA, vice-président, Monsieur Jean-Paul AGHETTI, Madame Anne DUTHILLEUL, Monsieur Eric DYEUVRE, Monsieur Hugues HOURDIN, Monsieur Jean-Christophe LE DUGOU et Monsieur Emmanuel RODRIGUEZ, commissaires.

1. Contexte

1.1. *Le cadre tarifaire en vigueur pour le terminal méthanier régulé exploité par la STMFC*

Le terminal méthanier de Fos Cavaou géré par la Société du Terminal Méthanier de Fos Cavaou (STMFC), détenue à 71,21 % par ELENGY, filiale de GDF Suez, et à 28,79 % par Total Gaz Electricité Holding France, filiale de TOTAL, a reçu le 26 octobre 2009 son premier navire méthanier pour la mise en froid de ses installations. La mise en service commercial du terminal méthanier de Fos Cavaou, initialement prévue en 2007¹ et reportée à plusieurs reprises², devrait être prononcée début avril 2010.

90 % des capacités de ce terminal méthanier sont souscrites à long terme par GDF Suez et TOTAL. Les 10 % restants sont commercialisés à court terme pour une période de 3 ans, conformément à la délibération de la CRE du 15 décembre 2003.

L'arrêté tarifaire du 20 octobre 2009 approuvant les tarifs d'utilisation des terminaux méthaniers, fixe le tarif d'accès unitaire moyen du terminal méthanier de Fos Cavaou à 1,65 €/MWh pour une durée de 3 ans, à compter de sa mise en service commercial.

1.2. *La mise à disposition de nouvelles capacités sur le terminal méthanier de Fos Cavaou*

En application des engagements pris par GDF Suez vis-à-vis de la Commission européenne le 7 décembre 2009, des capacités d'entrée de long terme seront rendues disponibles par GDF Suez en différents points du réseau de transport français à partir d'octobre 2010. A ce titre, 2,175 Gm³/an seront rendus disponibles sur le terminal méthanier de Fos Cavaou à partir du 1^{er} janvier 2011, sous forme de deux lots d'1 Gm³/an et d'un lot de 0,175 Gm³/an (équivalent à environ 2 navires).

1.3. *L'annulation de l'autorisation d'exploiter et l'arrêté provisoire du 9 octobre 2009*

Par jugement en date du 29 juin 2009, le tribunal administratif de Marseille a prononcé l'annulation de l'arrêté préfectoral du 15 décembre 2003 autorisant Gaz de France - aux droits de laquelle est venue ELENGY - à réaliser et à exploiter le terminal méthanier de Fos Cavaou.

Cette décision est intervenue à la suite de deux recours déposés par l'association ADPLGF (Association de Défense et de Protection du Littoral du Golfe de Fos) le 13 février 2004, au démarrage du chantier, et par un particulier le 14 juin 2004. Les recours se fondaient en particulier sur l'insuffisance de l'étude d'impact et de dangers.

¹ Délibération de la CRE du 15 décembre 2003

² 1^{er} report à avril 2008, 2^{ème} report entre décembre 2008 et février 2009, 3^{ème} report à juin 2009, 4^{ème} report à janvier 2010, 5^{ème} report à mars 2010.

A la suite de ce jugement, dont ELENGY a interjeté appel devant la Cour administrative d'appel de Marseille le 9 juillet 2009, le préfet des Bouches du Rhône a mis en demeure, par arrêté du 6 octobre 2009³, la société ELENGY de régulariser la situation administrative du terminal par une nouvelle demande d'autorisation d'exploiter à déposer avant le 30 juin 2010 et a imposé, dans cette attente, des prescriptions techniques.

Cet arrêté précise que « *Pendant cette phase, l'émission de gaz de ce terminal sur le réseau sera limitée à 20 % de la capacité nominale d'émission prévue à la conception, afin de maintenir en froid les réservoirs utilisés pour les essais, ce qui implique la réception de deux méthaniers par mois en moyenne* ».

Ces prescriptions s'appliquent jusqu'à la décision qui interviendra à l'issue de la nouvelle procédure de demande d'autorisation d'exploitation du terminal méthanier de Fos Cavaou ou jusqu'à l'obtention d'une modification de l'arrêté provisoire du 6 octobre 2009.

1.4. La demande de la STMFC

Par courrier du 22 janvier 2010 adressé à la CRE, la STMFC a demandé une révision du tarif approuvé par l'arrêté tarifaire du 20 octobre 2009 pour le terminal méthanier de Fos Cavaou.

La STMFC estime que l'instruction de la nouvelle procédure d'autorisation pourrait durer jusqu'à 16 mois et ne serait achevée que vers mi-2011. Elle précise que « [...] *cette durée pourrait être réduite en cas d'obtention d'une nouvelle autorisation provisoire sans réduction de capacité, mais les chances d'aboutir dans cette voie semblent à ce stade être aléatoires* [...] ».

La STMFC considère que la décision de limiter les émissions du terminal méthanier « [...] *n'est pas de la responsabilité de l'opérateur (c'est la procédure menée par l'Etat qui a été censurée par la décision du tribunal administratif)* ».

La STMFC estime le manque à gagner lié à la limitation des émissions à environ 9 M€/mois. En conséquence, elle demande « *une révision du tarif ATM 3 la concernant de façon à prévoir un mécanisme permettant la nécessaire couverture de ses coûts, par exemple par le biais d'une restitution sur les périodes tarifaires futures des montants qui n'auront pas pu être perçus par la STMFC du fait des limitations contenues dans l'arrêté du 6 octobre 2009* ».

Dans ce cadre, elle propose la mise en place d'un mécanisme de restitution des coûts non couverts sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans et avec une rémunération au taux de la BAR (Base d'Actifs Régulés), soit 10,5 % pour le terminal méthanier de Fos Cavaou.

2. Analyse de la CRE

2.1. La demande de révision tarifaire

a) Analyse juridique de la demande de la STMFC

Selon l'article 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, les tarifs d'utilisation des installations de gaz naturel liquéfié sont déterminés, notamment à la demande de l'opérateur, en fonction de l'ensemble de ses charges d'exploitation et de ses coûts d'investissement. Ainsi :

- « [...] *les propositions motivées de tarifs d'utilisation [...] des installations de gaz naturel liquéfié sont transmises par la Commission de régulation de l'énergie aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie, notamment à la demande des opérateurs* ».

³ Arrêté portant mise en demeure à l'encontre de la société ELENGY de régulariser la situation administrative du terminal méthanier dit de Fos Cavaou sur la commune de Fos sur Mer et imposant des prescriptions techniques pour la poursuite de la construction et pour les essais de mise en service de ce terminal ainsi que pour le maintien en froid des réservoirs de stockage des circuits de GNL associés.

- « Les tarifs et conditions commerciales d'utilisation [...] des installations de gaz naturel liquéfié, [...], sont établis en fonction de critères publics, objectifs et non discriminatoires en tenant compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à ce service. Figurent notamment parmi ces coûts les dépenses d'exploitation, de recherche et de développement [...] ».

A ce titre, le tarif d'utilisation des terminaux méthaniers approuvé par l'arrêté tarifaire du 20 octobre 2009 a été établi en prenant en compte l'ensemble des coûts et des investissements présentés par l'opérateur à la CRE, conformément à la loi.

- La limitation des émissions à 20 %, due à l'annulation de l'autorisation d'exploitation et à l'obtention d'un arrêté provisoire relatif à l'exploitation, entraîne un manque à gagner pour la STMFC, qui constitue une perte de revenus.

La réglementation en vigueur ne prévoit pas que le tarif d'utilisation des terminaux méthaniers soit établi et revu pour permettre la couverture d'un éventuel manque de revenu de la part de l'opérateur, dans le cadre de son activité commerciale. Seule une révision des coûts peut justifier une révision tarifaire.

- La demande de révision tarifaire de la STMFC repose exclusivement sur la situation créée par la limitation de l'autorisation d'exploiter le terminal en application de l'arrêté du 6 octobre 2009. Or, alors même que la STMFC connaissait l'annulation prononcée par jugement du 29 juin 2009 et pouvait donc en prévoir les effets, elle n'a pas contesté l'arrêté tarifaire du 20 octobre 2009. Elle n'a pas davantage contesté l'arrêté préfectoral du 6 octobre 2009 limitant les capacités d'émission, de telle sorte qu'elle s'est délibérément placée dans cette configuration pour la mise en service commercial du terminal.

b) Analyse économique

La demande de la STMFC conduirait à faire supporter l'intégralité du manque à gagner aux utilisateurs du terminal méthanier et, in fine, aux consommateurs de gaz en France.

Les clients du terminal devraient payer un surcoût tarifaire significatif de l'ordre de 0,2 €/MWh, sur la base des estimations et du mode de restitution proposés par la STMFC dans son courrier. Ce montant serait encore plus élevé si la limitation des émissions se prolongeait au-delà de juin 2011.

Or, le tarif d'utilisation du terminal méthanier de Fos Cavaou prévoit deux types de primes visant à couvrir l'opérateur du terminal des risques auxquels il est exposé lors de la phase de mise en service de l'activité et durant l'exploitation de l'infrastructure :

- une prime de risque GNL de 2 % au titre des « risques spécifiques à l'activité d'opérateur de terminal méthanier », qui s'ajoute au taux de rémunération de la BAR et au taux de rémunération appliqué aux immobilisations en cours (IEC) ;
- une prime supplémentaire d'incitation à l'investissement de 1,25 % qui s'ajoute au taux de rémunération de la BAR.

Si la demande de révision tarifaire était acceptée, il s'en déduirait que le niveau actuel de rémunération ne se justifierait plus, tous les risques étant couverts par ailleurs.

En outre, il ne serait pas légitime de faire supporter ce manque à gagner aux utilisateurs du terminal. Ces derniers subissent déjà des préjudices financiers liés aux décalages successifs de la mise en service du terminal. Toute augmentation du tarif d'utilisation du terminal serait prise en compte par les utilisateurs du terminal dans leurs offres commerciales et ainsi répercutée sur le consommateur final.

2.2. Analyse de la demande dans le cadre du tarif actuel

Le tarif d'utilisation des terminaux méthaniers introduit un compte de régularisation des charges et des produits (CRCP) permettant de corriger, pour des postes préalablement identifiés, les écarts entre les charges et les produits réellement constatés, et les charges et les produits prévisionnels.

L'arrêté tarifaire du 20 octobre 2009 renvoie à la CRE pour le calcul du solde du CRCP, ce qui permet de se rapporter à la délibération de la CRE du 16 juillet 2009 pour préciser la nature des charges et produits à prendre en compte.

L'exposé des motifs de la proposition tarifaire de la CRE prévoit que :

« Les tarifs sont calculés à partir d'hypothèses de charges et de souscriptions établies pour la période de validité des tarifs, qui présentent certaines incertitudes au moment de la définition des tarifs ».

Ces incertitudes incluent *« Le niveau de souscription connu pour le terminal de Fos Tonkin [...]. Le coût final de construction du terminal de Fos Cavaou, ainsi que la décision de mise en œuvre et les coûts des projets de développement des capacités pour les terminaux de Montoir et de Fos Tonkin [...] ».*

Dans ce cadre il est prévu que les postes de charges et de revenus soumis au mécanisme du CRCP incluent notamment : *« le revenu lié aux souscriptions des capacités de regazéification :*

- *les écarts éventuels liés à des reports de cargaisons entre les terminaux de Fos Cavaou et de Fos Tonkin, avant la mise en service commercial du terminal de Fos Cavaou, sont couverts à 75 % par le CRCP ;*
- *les autres écarts éventuels sont couverts à 50 % par le CRCP ; [...]*

Le cas échéant, l'application du CRCP sera assortie de contrôles sur le caractère efficace et prudent des charges engagées [...] ».

Le mécanisme du CRCP, qui existe également dans les règles tarifaires applicables aux réseaux de transport et de distribution, a été conçu pour couvrir les incertitudes et aléas qui pourraient avoir lieu dans le cadre d'un fonctionnement normal du terminal méthanier. Le CRCP n'a pas été défini pour traiter des dysfonctionnements remettant en cause le fonctionnement normal du terminal.

La demande de la STMFC n'est pas motivée par une évolution des souscriptions de capacités dans son terminal par rapport aux hypothèses retenues dans le tarif mais par une limitation temporaire de la capacité d'émission de son terminal.

En conséquence, la CRE n'envisage pas de couvrir, au titre du mécanisme de CRCP, dans sa prochaine proposition tarifaire, la perte de revenu liée à la limitation temporaire de l'émission du terminal méthanier de Fos Cavaou.

2.3. Décision de la CRE

La CRE décide de ne pas donner une suite favorable à la demande de révision du tarif d'utilisation du terminal méthanier de Fos Cavaou formulée par la STMFC.

Fait à Paris, le 18 mars 2010

Pour la Commission de régulation de l'énergie
Le président,

Philippe de LADOUCKETTE