

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 avril 2012 portant décision relative au recours gracieux de GRTgaz en date du 22 février 2012.

Participants à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Frédéric GONAND, Jean-Christophe LE DUIGOU et Michel THIOILLIERE, commissaires.

Dans sa délibération du 22 décembre 2011, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a approuvé les investissements nécessaires sur le réseau de GRTgaz pour raccorder le terminal méthanier de Dunkerque LNG au marché français. Dans cette délibération, elle a également introduit un mécanisme de régulation incitative afin que GRTgaz soit incité financièrement à maîtriser le coût de ces investissements.

Par courrier du 22 février 2012, GRTgaz a transmis un recours gracieux dirigé contre la délibération du 22 décembre 2011.

1. Demande de recours gracieux de GRTgaz

1.1 S'agissant du raccordement du terminal méthanier de Dunkerque LNG au marché français

Dans son recours gracieux, GRTgaz ne conteste pas le principe de mise en œuvre d'une régulation incitative sur les investissements. Néanmoins, il considère que les modalités de cette régulation tarifaire incitative sont contraires aux dispositions du code de l'énergie, dans la mesure où il estime que cette dernière porte sur des charges d'investissement dont GRTgaz n'a pas la maîtrise.

En outre, GRTgaz ajoute que la CRE lui impose de respecter les choix techniques retenus au moment de l'audit et décrits dans le rapport final de l'auditeur, ce qui, selon lui, fait obstacle à toute possibilité d'ajustement ou d'optimisation du projet.

1.2 S'agissant de l'interconnexion avec la Belgique

GRTgaz estime que la décision de la CRE de ne pas attribuer la prime de 300 points de base sur la part des investissements permettant de créer des capacités d'entrée directe en Belgique depuis le terminal de Dunkerque LNG, est entachée d'une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 452-3 selon lesquelles les délibérations de la CRE « *peuvent prévoir (...) des mesures incitatives appropriées à court ou long terme pour encourager les opérateurs à améliorer leurs performances liées (...) à l'intégration du marché intérieur du gaz, à la sécurité d'approvisionnement* ».

2. Analyse de la CRE

2.1 S'agissant du raccordement du terminal méthanier de Dunkerque LNG au marché français

a) Mécanisme de régulation incitative

L'article L. 452-3 du code de l'énergie prévoit la possibilité pour la CRE de mettre en place « *des mesures incitatives appropriées de court ou long terme pour encourager les opérateurs à améliorer leurs performances liées, notamment, à la qualité du service rendu, à l'intégration du marché intérieur du gaz, à la sécurité des approvisionnements et à la recherche d'efforts de productivité* ».

En outre, l'article L.452-1 du code de l'énergie dispose que les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel doivent couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de réseau dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace.

Le cadre réglementaire tarifaire assorti des mesures incitatives doit donc respecter le principe de couverture des coûts d'un opérateur efficace prévu par l'article L.452-1 précité.

Dans sa délibération du 12 juillet 2011 portant décision sur les conditions de raccordement du terminal méthanier de Dunkerque au réseau de GRTgaz et sur le développement d'une nouvelle interconnexion avec la Belgique à Veurne, la CRE a posé le principe de la régulation incitative qu'elle envisageait d'appliquer à cet investissement, en prévoyant :

- l'application d'une prime de 300 points de base pendant 10 ans pour la rémunération de cet investissement, destinée à encourager la réalisation de ce projet conformément aux principes établis dans le cadre du tarif, qui prévoient l'application d'une telle prime aux investissements permettant de créer de la capacité d'acheminement supplémentaire sur le réseau principal ;
- dont les conditions d'application devaient être définies, compte tenu des enjeux financiers en cause, après un audit destiné à vérifier que les coûts communiqués par GRTgaz correspondaient à ceux d'un opérateur efficace.

La délibération du 22 décembre 2011 de la CRE a pour objet d'approuver cet investissement et de définir les modalités du mécanisme de régulation incitative qui y est applicable afin d'inciter à la réalisation de cet investissement ainsi qu'à la maîtrise des coûts de ce projet par GRTgaz conformément à l'article L.452-3 précité.

Pour ce faire, GRTgaz a soumis à l'approbation de la CRE un projet d'investissement pour le raccordement au marché français du terminal de Dunkerque LNG comprenant des spécifications fonctionnelles et techniques. GRTgaz a également établi un budget prévisionnel dit « hors aléas » s'élevant à 952 M€ auquel il a ajouté un montant correspondant aux aléas du projet, lesquels ont été estimés à 165 M€.

Ce projet a fait l'objet d'un audit qui décrit en détail les spécifications retenues par GRTgaz et qui analyse le budget prévisionnel et les aléas estimés par GRTgaz. Cet audit a confirmé la possibilité pour GRTgaz d'optimiser le coût global du projet.

C'est sur la base de ces éléments que la CRE a défini dans sa délibération du 22 décembre 2011 les modalités d'un mécanisme de régulation incitative dont l'économie est la suivante :

- la CRE a défini un budget cible fixé à 1034,5 M€, correspondant à la somme du budget prévisionnel dit « hors aléas » et d'un montant équivalent à 50 % des aléas ;
- dans l'hypothèse où ce budget cible serait atteint par l'opérateur, ce dernier voit son investissement rémunéré en totalité au coût moyen pondéré du capital auquel s'ajoute une prime de 300 points de base pendant 10 ans ;
- dans l'hypothèse où ce budget cible est dépassé, l'opérateur ne bénéficie plus de la prime de 300 points de base pendant 10 ans pour la part du coût du projet excédant le budget cible ;
- dans l'hypothèse où le dépassement du coût du projet est supérieur à 120 % du budget cible, l'investissement est rémunéré au taux des immobilisations en cours pour la part du coût des investissements excédant ce seuil ;
- il revient alors à GRTgaz, dans le cadre du budget cible et compte tenu de sa liberté de gestion, d'identifier les postes sur lesquels il est en mesure d'optimiser les coûts du projet.

L'ensemble de ce dispositif, notamment au travers des modalités d'octroi de la prime de 300 points de base pendant 10 ans, permet ainsi d'inciter l'opérateur à réaliser l'investissement dans le cadre du budget cible tout en assurant la couverture de la totalité des coûts de GRTgaz correspondant à une gestion efficace du projet.

Ce dispositif est donc conforme à l'objectif recherché par la régulation incitative telle que prévue par le code de l'énergie.

En conséquence, la CRE a fait une exacte application des dispositions des articles L.452-3 et L.452-1 du code de l'énergie dans le cadre de sa délibération du 22 décembre 2011.

b) Spécifications techniques du projet

GRTgaz considère qu'en imposant de respecter les choix techniques décrits dans le rapport d'audit, la délibération du 22 décembre 2011 fait obstacle à toute possibilité d'ajustement ou d'optimisation du projet.

Or, les choix techniques décrits dans le rapport de l'auditeur et approuvés par la CRE correspondent à ceux proposés par GRTgaz.

Ces choix techniques peuvent faire l'objet d'adaptations ou d'optimisations par GRTgaz. Cependant, la CRE précise, à cet égard, que GRTgaz doit lui proposer, pour approbation, ces nouvelles spécifications fonctionnelles ou techniques dès lors que ces modifications sont substantielles (par exemple : longueur et diamètre des canalisations, principales caractéristiques des stations de compression et d'interconnexion...). Le cas échéant, la CRE pourra adapter les paramètres du mécanisme de régulation incitative, si ces modifications conduisent à une baisse substantielle du budget du projet.

2.2 S'agissant de l'interconnexion avec la Belgique

Pour les investissements permettant le raccordement du terminal de Dunkerque au marché belge et la création d'une nouvelle interconnexion ente la France et la Belgique, la CRE a limité l'attribution de la prime de 300 points de base pendant 10 ans à la part des investissements permettant de créer des capacités accessibles à l'ensemble des expéditeurs actifs sur les marché français et belge. En revanche, les capacités d'entrée directe en Belgique depuis le terminal de Dunkerque sont réservées aux seuls utilisateurs du terminal de Dunkerque qui bénéficie, par ailleurs, d'une exemption d'accès régulé aux tiers.

3. Décision de la CRE

La CRE rejette le recours gracieux de GRTgaz du 22 février 2012 relatif à la délibération de la CRE du 22 décembre 2011.

La CRE précise que toute modification substantielle des spécifications techniques ou fonctionnelles devra être soumise à son approbation et pourra conduire à une adaptation des paramètres du mécanisme de régulation incitative, le cas échéant.

Fait à Paris, le 19 avril 2012

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

Philippe de LADOUCKETTE