

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 octobre 2010 portant décision relative aux règles d'allocation des capacités de court terme commercialisées sur le terminal méthanier de Fos Cavaou

Participaient à la séance : Monsieur Philippe de LADOUCKETTE, président, Monsieur Maurice MÉDA, vice-président, Monsieur Michel THIOILLIERE vice-président, Monsieur Jean-Paul AGHETTI, Monsieur Jean-Christophe LE DUIGOU, Monsieur Emmanuel RODRIGUEZ et Madame Marie-Solange TISSIER, commissaires.

La présente délibération est prise en application de l'article 37-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000.

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, notamment son article 37-1 ;

Vu 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, notamment ses articles 2, 6, 7 et 16 ;

Vu le décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, notamment ses titres II et V ;

Vu les engagements proposés formellement par GDF SUEZ, GRTgaz et ELENGY dans le cadre de la procédure COMP/B-1/39.316, publiés le 21 octobre 2009 ;

Vu la décision de la Commission européenne du 3 décembre 2009 ;

Vu l'arrêté préfectoral du 25 août 2010 autorisant l'exploitation sans restriction du terminal méthanier de Fos Cavaou dans l'attente de la régularisation administrative de sa situation ;

Après en avoir délibéré, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) décide ce qui suit :

1. Contexte et objet

1.1. Contexte

La Société du Terminal Méthanier de Fos Cavaou (STMFC) détenue à 71,98 % par ELENGY, filiale de GDF SUEZ, et à 28,02 % par Total Gaz Electricité Holding France, filiale de TOTAL, commercialise les capacités du terminal de Fos Cavaou (Fos-sur-Mer). La capacité de regazéification du terminal s'élève à 8,25 Gm³ par an.

Le 29 juin 2009, le tribunal administratif de Marseille a annulé l'arrêté préfectoral du 15 décembre 2003 autorisant l'exploitation du terminal méthanier de Fos Cavaou.

L'arrêté préfectoral du 6 octobre 2009 a ensuite autorisé une exploitation provisoire limitant les émissions en sortie du terminal à 206 millions de m³ par mois et la fréquence de réception des navires à une moyenne de 2 par mois. Par suite depuis la mise en service commercial du terminal au 1^{er} avril 2010, l'émission de gaz du terminal sur le réseau a ainsi été limitée à 20 % de la capacité nominale d'émission prévue à la conception. Conformément à cet arrêté, une nouvelle demande d'autorisation d'exploiter a été déposée à la Préfecture des Bouches-du-Rhône fin juin 2010. Un arrêté préfectoral du 25 août 2010 permet l'exploitation provisoire à pleine capacité du terminal méthanier de Fos Cavaou, dans l'attente de la régularisation définitive de sa situation administrative.

Par ailleurs, la délibération de la CRE du 15 décembre 2003 préconise qu'au moins 10 % des capacités du terminal, correspondant à 0,825 Gm³ par an, soit l'équivalent d'environ dix fenêtres de déchargement par an, soient réservées à des contrats de court terme. La décision de la CRE du 16 mai 2007 relative à la première attribution de capacités de court terme sur le terminal de Fos Cavaou précise que les capacités disponibles sur le terminal doivent être allouées dans des conditions favorisant le développement de la concurrence pour les consommateurs finals dans le Sud de la France.

De façon complémentaire, GDF SUEZ a convenu avec la STMFC que la capacité de 0,175 Gm³ par an, soit l'équivalent d'environ deux fenêtres de déchargement par an, qui doit être remise sur le marché par GDF SUEZ au titre de ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne¹, soit proposée à la vente de façon agrégée avec la capacité de 0,825 Gm³ par an évoquée ci-dessus.

C'est dans ce cadre que la STMFC envisage la commercialisation de 1 Gm³ par an de capacités sous la forme de contrats de court terme dès le 1^{er} janvier 2011, soit l'équivalent d'environ douze fenêtres de déchargement par an permettant ainsi l'organisation d'un approvisionnement régulier.

1.2. Objet

La présente délibération a pour objet de définir les règles d'allocation des capacités fermes de regazéification proposées à la vente par la STMFC.

2. Proposition de la STMFC

La vente de ces capacités a fait l'objet d'une information préliminaire sur le site internet de la STMFC le 3 septembre 2010.

Les modalités de commercialisation proposées par la STMFC à la CRE le 4 octobre 2010 sont détaillées ci-après.

2.1. Le produit proposé à la vente

Les capacités fermes de regazéification sont commercialisées sous la forme de deux lots de 1 Gm³ par an respectivement du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2011 et du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2012. Chaque lot est insécable et correspond à une quantité annuelle déchargée de 12 TWh associée à des déchargements régulièrement répartis sur l'année. Les demandeurs devront opter pour le « service continu » ou le « service bandeau ».

2.2. Le processus de qualification

Le processus de qualification consiste en la fourniture par les demandeurs d'une garantie d'un million d'euros, substituée par la garantie définie au contrat, en cas d'allocation au candidat concerné. Les demandeurs doivent également fournir, le cas échéant, une délégation de pouvoirs ainsi qu'un engagement à conclure un contrat d'accès au terminal en cas d'attribution de capacité.

¹ Engagements proposés par GDF SUEZ le 21 octobre 2009 à la Commission européenne relatifs à l'affaire COMP/B-1/39.316 rendus contraignant le 3 décembre 2009.

2.3. Le processus d'allocation

A la suite de la réception et de la validation des demandes de capacité, ces dernières sont classées selon les critères suivants.

Tout d'abord, les demandeurs qui n'ont pas déjà conclu avec la STMFC de contrat d'accès au terminal méthanier de Fos Cavaou au moment de la présente allocation sont placés en priorité. Puis, parmi les demandeurs ainsi classés, ceux dont la demande concerne les deux lots proposés à la vente sont placés en priorité relativement à ceux dont la demande ne concerne qu'un des deux lots proposés. Enfin, parmi les demandeurs ainsi classés, ceux ayant choisi le service continu sont considérés comme prioritaires, par rapport à ceux ayant choisi le service bandeau.

Si toutefois l'application de ces critères de priorité ne permet pas de départager des demandeurs, un tirage au sort sous contrôle d'huissier sera alors organisé. Compte tenu du recours potentiel à un tirage au sort, les sociétés liées ont l'obligation de désigner l'une d'elles pour se qualifier lors du processus d'allocation.

En cas d'insuccès de la vente de capacité sur l'année 2011, la STMFC envisage de commercialiser selon le mode « premier arrivé – premier servi » dix fenêtres de déchargement réparties régulièrement sur l'année correspondant chacune à une capacité de 1 TWh. Dans ce cas les deux fenêtres de déchargement intégrées à la commercialisation initiale des lots de 1 Gm³ par an et issues du portefeuille de capacités de GDF SUEZ au titre de ses engagements, seraient commercialisées directement par GDF SUEZ afin de ne pas faire porter à la STMFC la perte de revenu résultant de la non-vente éventuelle de ces fenêtres.

En cas d'insuccès de la vente de capacité sur l'année 2012, la STMFC envisage d'étendre jusqu'au 1^{er} juillet 2011 la commercialisation de la capacité de 1 Gm³ par an selon le mode « premier arrivé – premier servi » de façon à maximiser la probabilité de vente de cette capacité unitaire. Si à cette date ces capacités demeurent toujours invendues, alors la STMFC envisage de commercialiser dix fenêtres de déchargement selon le mode « premier arrivé – premier servi » dans les conditions décrites au paragraphe précédant. De façon complémentaire, une capacité résiduelle correspondant à deux fenêtres de déchargement serait alors proposée à la vente directement par GDF SUEZ.

2.4. Calendrier proposé

- 8 octobre 2010 : publication par la STMFC du mémorandum d'information précisant les modalités de vente de ces capacités ;
- 14 octobre 2010 : réunion de présentation publique du processus de commercialisation ;
- 5 novembre 2010 à 12h00 (heure de Paris) : fin de la période de qualification ;
- du 8 novembre à 12h00 au 10 novembre à 12h00 (heures de Paris) : fenêtre de soumission des demandes ;
- 15 novembre 2010 : date de publication des résultats de l'allocation ;
- 20 décembre 2010 : date limite de signature des contrats d'accès.

3. Consultation et analyse de la CRE

3.1. Consultation menée par la CRE

Entre le 27 septembre et le 1^{er} octobre 2010, les principales caractéristiques du projet de règles de commercialisation envisagé par la STMFC ont fait l'objet d'une consultation menée par la CRE.

La CRE a reçu huit contributions :

- six émanant d'expéditeurs ;
- deux émanant de clients industriels ou d'association les représentant.

3.2. Analyse de la CRE

3.2.1 Commercialisation des capacités sur 2 ans

La STMFC envisage la commercialisation de ces capacités pour une période de deux ans commençant le 1^{er} janvier 2011 et se terminant le 31 décembre 2012.

L'ensemble des contributeurs se prononce en faveur de la commercialisation sur deux ans des capacités de gazéification. Ils estiment que l'alignement de la période de commercialisation sur la période de validité du tarif en vigueur (3 ans à compter de la mise en service du terminal) est de nature à augmenter la visibilité.

La CRE partage cette analyse et considère que la commercialisation des capacités pour une durée limitée à 2 ans est pertinente.

3.2.2 Commercialisation des capacités sous la forme de lots insécables d'un volume de 1 Gm³ par an

La STMFC envisage de commercialiser ces capacités sous la forme de deux lots de capacités annuelles insécables de 1 Gm³ par an pour les années calendaires 2011 et 2012. Les demandeurs peuvent ainsi effectuer une demande pour l'une des deux années calendaires uniquement ou pour les deux.

Les positions exprimées par les contributeurs sont partagées. Certains estiment qu'un volume d'1 Gm³ par an permet aux attributaires de bénéficier du service continu du terminal et que, compte tenu de l'expérience de la première période de commercialisation, ce volume constitue un niveau pertinent. D'autres contributeurs considèrent au contraire que le volume d'1 Gm³ par an est trop important pour un nouvel entrant ou un consommateur industriel et limite de ce fait l'ouverture du terminal à de nouveaux expéditeurs.

Compte tenu de l'expérience des commercialisations passées, la CRE considère qu'il est nécessaire de privilégier la commercialisation d'un volume unitaire minimum de 1 Gm³ par an afin de permettre aux expéditeurs qui le souhaitent d'organiser un approvisionnement régulier grâce au recours au service continu. En effet, cette priorisation permet de proposer au marché un produit permettant une arrivée régulière de GNL avant, le cas échéant, de proposer des fenêtres de déchargement dont la réservation pourrait être fragmentée en cas d'inventus. Ce mode de commercialisation contribue également à la sécurité d'approvisionnement du Sud de la France.

La CRE est favorable à la commercialisation, en priorité, de lots insécables d'un volume de 1 Gm³ par an.

3.2.3 Commercialisation des capacités par année calendaire et traitement des inventus.

La STMFC envisage de commercialiser les lots de capacités annuelles en appliquant des dates de démarrage fixées aux 1^{er} janvier 2011 et 1^{er} janvier 2012. En outre, elle envisage que les capacités restant éventuellement disponibles à l'issue de la période de commercialisation des lots de 1 Gm³ par an, soient, en dernier recours, proposées à la vente selon le mode « premier arrivé - premier servi » sous la forme de fenêtres de déchargement régulièrement répartis sur l'année.

Une moitié des contributeurs s'est exprimée en faveur de la proposition de la STMFC considérant que l'année calendaire est la plus adaptée en termes de fonctionnement opérationnel du terminal. L'autre moitié des contributeurs estime qu'un démarrage de la vente des capacités dès le 1^{er} janvier 2011 est prématuré dans la mesure où cette date ne leur permet pas de préparer leur prise de décision ainsi que la logistique de la chaîne d'approvisionnement correspondante.

La CRE considère que la commercialisation de capacités par année calendaire est de nature à faciliter, pour l'ensemble des utilisateurs du terminal, la procédure de programmation annuelle qui porte contractuellement sur cette même période. En outre, le fait de proposer en premier lieu la commercialisation de capacités dès le 1^{er} janvier 2011, n'exclut pas la possibilité pour les expéditeurs d'effectuer des réservations de capacités démarrant à une date postérieure en cas d'inventu.

Compte tenu de ce qui précède, la CRE est favorable à ce que la vente des capacités ait lieu dès le 1^{er} janvier 2011, sur la base de périodes correspondant aux années calendaires et aux modes de commercialisation des capacités éventuellement invendues tels que proposées par la STMFC (cf point 2.3 ci-dessus).

3.2.4 Etablissement d'un critère de plus haute priorité pour les demandeurs non clients du terminal

Dans la continuité des règles mises en œuvre lors de la vente de capacités de court terme réalisée en 2007, la STMFC prévoit d'attribuer les demandes de capacités en première priorité aux demandeurs qui ne sont pas clients du terminal.

La CRE considère que l'attribution de capacités sur le terminal de Fos Cavaou, consécutivement aux engagements pris par GDF SUEZ vis-à-vis de la Commission européenne, s'inscrit dans un cadre différent des souscriptions de capacités antérieures et n'a pas lieu de pénaliser, a posteriori, ses bénéficiaires.

La quasi-totalité des contributeurs s'est prononcée en faveur de la proposition consistant à accorder une priorité supérieure aux demandes émanant d'expéditeurs non clients du terminal en y incluant les expéditeurs qui le seraient devenus consécutivement aux engagements de GDF SUEZ. Cette disposition est considérée comme allant dans le sens de l'ouverture du marché à la concurrence.

En conséquence, la CRE souhaite modifier la règle proposée par la STMFC, de façon à ce qu'elle s'applique non seulement aux demandeurs non clients du terminal mais aussi aux demandeurs qui seraient devenus clients du terminal du fait de la revente par GDF SUEZ d'une partie de ses capacités au titre de ses engagements. Une telle mesure est ainsi cohérente avec l'objectif fixé dans la décision de la CRE du 16 mai 2007, relative à la première attribution de capacités de court terme sur le terminal méthanier de Fos Cavaou consistant à « *donner l'opportunité aux expéditeurs nouveaux entrants d'accéder directement à une source d'approvisionnement de gaz dans le sud de la France, pour contribuer à l'ouverture du marché final du gaz naturel* ».

3.2.5 Critères de priorité prenant en compte la longueur des demandes et la nature du service souscrit

Après application du critère de priorité exposé ci-dessus, la STMFC envisage d'allouer en priorité les demandes effectuées pour deux ans à celles effectuées pour un an, puis pour une même durée de donner la priorité aux expéditeurs ayant retenu le service « continu » plutôt que le service « bandeau ». Enfin, la STMFC propose qu'un tirage au sort sous contrôle d'huissier soit organisé en dernier recours pour départager d'éventuelles demandes qui n'auraient pu l'être en application des critères précédents.

Une majorité de contributeurs s'est prononcée en faveur des critères de priorité proposés par la STMFC. Le second critère prévoyant une priorité supérieure pour les demandes en service continu a toutefois été considéré par certains comme favorisant les expéditeurs les plus importants par rapport aux expéditeurs de taille plus modeste.

La CRE est favorable à l'application de ces critères de priorité destinés, pour le critère de durée, à maximiser la capacité vendue tout en privilégiant les engagements les plus longs et, pour le critère de service, à permettre une meilleure utilisation des capacités du terminal tout en limitant la probabilité de recours à un tirage au sort. En effet, la présence d'un trop grand nombre de déchargements en « service bandeau » pourrait conduire à des difficultés opérationnelles, en termes de répartition des émissions, et réduire la possibilité d'offrir des créneaux supplémentaires de type « bandeau court terme » ou « spot » sur le terminal de Fos Cavaou.

4. Décision de la CRE

La CRE approuve les règles relatives à l'allocation des capacités de regazéification commercialisées qui lui ont été soumises par STMFC le 4 octobre 2010 sous réserve que la STMFC apporte la modification suivante :

Point 7.2 du Mémoire d'information : la règle de priorité décrite à l'étape 1 est supprimée et remplacée par « Etape 1 : les Soumissionnaires Qualifiés qui n'ont pas de Contrat d'Accès au terminal méthanier de Fos Cavaou valide au moment de la présente Vente ainsi que les Soumissionnaires Qualifiés qui ont un contrat d'accès au terminal du fait de l'attribution de capacité résultant de la vente par GDF SUEZ de capacités au titre de ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne, sont placés en priorité »

La présente délibération sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 octobre 2010

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

Philippe de LADoucETTE