

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 décembre 2015 relative à l'examen du plan décennal de développement et portant décision d'approbation du programme d'investissements pour l'année 2016 de TIGF

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

La présente délibération a pour objet, d'une part, l'examen du plan à dix ans de TIGF et de sa cohérence avec le plan de développement des réseaux de l'ENTSOG, et d'autre part, l'approbation de son programme d'investissements pour 2016.

I. Cadre réglementaire

La directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et le code de l'énergie définissent le cadre juridique applicable aux investissements des gestionnaires de réseaux de transport de gaz (GRT).

L'article 8 §3-b du règlement n°715/2009¹ prévoit que le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz (*European network of transmission system operators in gas - ENTSOG*²) adopte tous les deux ans un plan décennal non contraignant de développement des réseaux européens (ci-après « plan de développement de l'ENTSOG »), après avoir mené une consultation ouverte et transparente auprès de l'ensemble des acteurs de marché. L'Agence de coopération des régulateurs européens (ACER) émet un avis sur ce plan et surveille sa mise en œuvre.

Au niveau national, l'article L. 431-6, I du code de l'énergie prévoit que les GRT élaborent, après consultation des parties intéressées, un plan décennal de développement de leur réseau (ci-après « plan à dix ans ») fondé sur :

- l'offre et la demande de gaz existantes ;
- les prévisions raisonnables à moyen terme de développement des infrastructures gazières ;
- les prévisions raisonnables à moyen terme de consommation de gaz ;
- les prévisions raisonnables à moyen terme des échanges internationaux.

Par ailleurs, le plan à dix ans doit tenir compte des hypothèses et des besoins identifiés dans le rapport relatif à la planification des investissements dans le secteur du gaz élaboré par le ministre en charge de l'énergie.

Ce plan doit indiquer aux acteurs de marché les principales infrastructures de transport qui doivent être construites ou mises à niveau durant les dix prochaines années, lister les projets d'investissement déjà décidés, identifier les nouveaux investissements à réaliser dans les trois ans et fournir un calendrier prévisionnel pour tous les projets d'investissements.

¹ [Règlement n°715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement \(CE\) n°1775/2005](#)

² Ou REGERT en français

En application des dispositions de l'article L.431-6 du code de l'énergie, le plan à dix ans est soumis chaque année à l'examen de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) afin que celle-ci s'assure, d'une part, de la couverture de tous les besoins en matière d'investissements et, d'autre part, de la cohérence du plan soumis avec le plan de développement de l'ENTSOG.

En cas de doute sur la cohérence des plans à dix ans des GRT français avec celui de l'ENTSOG, la CRE a la possibilité de consulter l'ACER et peut demander à GRTgaz et TIGF de modifier leur plan à dix ans.

Par ailleurs, en applications des dispositions de l'article L.134-3, 2° et du II de l'article L.431-6, les GRT doivent transmettre leurs programmes annuels d'investissements, pris pour l'application du plan à dix ans, à la CRE pour approbation. Dans ce cadre, la CRE « *veille à la réalisation des investissements nécessaires au bon développement des réseaux et à leur accès transparent et non discriminatoire* ».

II. Plan à dix ans de TIGF

1. Construction du plan à 10 ans de TIGF

Le plan à dix ans de TIGF :

- présente un scénario de demande réalisé par TIGF en légère baisse : TIGF anticipe un taux d'évolution annuel moyen de -0,1%, lié notamment à une érosion de la consommation du secteur résidentiel ;
- identifie les principales infrastructures de transport de gaz à construire ou à renforcer sur la période 2015-2024. Il répertorie les investissements décidés ou à l'étude et présente un calendrier prévisionnel de réalisation pour l'ensemble de ces investissements :
 - o augmentation des capacités à Biriadou : renforcement de l'interconnexion avec l'Espagne, portant la capacité dans le sens Espagne-France à 225 GWh/j (2015) (projet décidé) ;
 - o Gascogne-Midi, dans l'optique de la création d'une place de marché unique en France à l'horizon 2018 (projet décidé) ;
 - o Midcat : création d'une nouvelle interconnexion entre la France et l'Espagne (projet non décidé) ;
- présente les prévisions d'injection de biométhane dans le réseau de transport pour les dix prochaines années : TIGF prévoit le raccordement de une à deux nouvelles unités de production chaque année (90 à 750 m³/h).

TIGF a présenté son projet de plan à dix ans dans le cadre de la Concertation Gaz le 3 novembre 2015 et publié sur son site internet son plan à dix ans définitif le 4 novembre 2015³.

2. Synthèse de la consultation publique (partie commune GRTgaz-TIGF)

La CRE a organisé une consultation publique du 14 au 30 novembre 2015. Quatre réponses ont été reçues, dont une confidentielle : trois provenant d'expéditeurs, une provenant d'une association d'acteurs.

a) *Appréciation des modalités de consultation du marché*

Les contributions à la consultation publique témoignent d'une satisfaction globale quant aux échanges menés avec les GRT. Elles encouragent toutefois à une meilleure transparence sur les échanges entre les GRT et les opérateurs adjacents, tout particulièrement s'agissant du développement d'interconnexions avec la péninsule ibérique.

³ Plan à dix ans de TIGF ([cliquez ici](#))

Les répondants demandent que les décisions d'investissements transfrontaliers soient fondées sur des appels au marché (*open seasons*). Ils estiment que cette procédure permet de démontrer l'intérêt du marché tout en sécurisant le financement des infrastructures. Toutefois, un contributeur souligne la tendance des expéditeurs à ne plus s'engager sur le long terme.

b) Hypothèses d'évolution de la consommation à l'horizon des plans à dix ans

Les contributeurs soulignent le contexte d'incertitude qui entoure l'évolution des consommations de gaz, et rend l'appréciation de la pertinence des hypothèses retenues par les GRT dans leurs plans à dix ans particulièrement complexe. Un des contributeurs estime que les hypothèses relatives à la consommation industrielle et à la consommation des centrales électriques sont optimistes, compte tenu notamment de l'incertitude qui pèse sur la construction de nouveaux outils de production de pointe ou de semi-pointe.

Plusieurs contributeurs soulignent que la poursuite du développement des infrastructures de transport, dans un contexte de stagnation de la consommation, pourrait générer des hausses non soutenables des tarifs d'utilisation des réseaux.

c) Hypothèses d'évolution des injections de biométhane dans le réseau de transport

Les contributeurs à la consultation publique rappellent leur soutien au développement de cette filière.

Un expéditeur souligne que les hypothèses de développement de la filière sont volontaristes, et qu'il existe de fortes incertitudes pesant sur cette activité. Compte tenu de ces incertitudes, un second contributeur considère qu'il n'est pas justifié d'envisager des injections de biométhane excédant l'objectif de 10 % à l'horizon 2030 fixé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte⁴.

d) Développement des capacités à l'horizon des plans à dix ans

En ce qui concerne les projets décidés, un expéditeur souligne que ceux-ci sont conformes aux résultats des diverses *open seasons* et aux travaux menés avec les acteurs de marché.

En ce qui concerne les projets à l'étude, plusieurs contributeurs indiquent que le plan à dix ans des GRT prennent en compte des projets de développement d'infrastructures ne résultant d'aucun besoin exprimé par les acteurs.

Ces remarques concernent particulièrement le développement d'interconnexions France-Espagne ou en direction de l'Allemagne ainsi que le projet de création de capacités d'entrée depuis la Suisse. Plus particulièrement, le projet Midcat fait l'objet de plusieurs remarques des acteurs. Pour ces derniers, la nouvelle canalisation ne correspond à aucun besoin du marché, nécessiterait de coûteux renforcements du réseau français en amont, et ne présenterait aucun intérêt en termes d'importation de GNL espagnol, la France étant d'ores et déjà dotée de capacités de regazéifications suffisantes.

Certains contributeurs appellent, d'une part, au recours à des engagements de souscription de long terme avant de décider du lancement du projet, et, d'autre part, à la réalisation d'études coûts-bénéfices publiques et transparentes, « pour vérifier que la création de valeur éventuelle pour certains acteurs ne se ferait pas au détriment de l'ensemble du marché français du gaz ».

Par ailleurs, un contributeur encourage les GRT à privilégier le recours aux mécanismes de marché plutôt que la création d'infrastructures pour gérer les congestions internes du réseau.

Enfin, un contributeur à la consultation publique demande que les GRT fournissent des informations supplémentaires sur les projets : probabilité de réalisation, estimation du surcoût tarifaire moyen, délai de réalisation à compter de la décision, cohérence avec la vision des GRT adjacents. Ces éléments permettraient aux acteurs de disposer d'une vision raisonnable de l'évolution du réseau envisagée par les opérateurs, ainsi que des coûts associés.

⁴ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

3. Analyse de la CRE

a) Modalités de consultation du marché (partie commune GRTgaz-TIGF)

La CRE observe que, conformément à sa demande formulée dans la délibération du 19 décembre 2013, GRTgaz et TIGF ont présenté leurs plans à dix ans en Concertation gaz le 3 novembre 2015. Elle regrette toutefois que cette présentation ait été particulièrement tardive, et ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée pour la prise en compte des propositions ou éléments qui pourraient être apportés par les acteurs du marché à l'issue de cette présentation. La CRE demande aux GRT de présenter régulièrement l'avancement des travaux d'élaboration de son plan à dix ans en concertation gaz, sans attendre sa finalisation.

b) Hypothèses d'évolution de la consommation à l'horizon des plans à dix ans

La CRE constate que TIGF n'a inclus qu'un seul scénario d'évolution de la consommation dans son plan à dix ans. La CRE renouvelle donc à TIGF sa demande, déjà formulée dans sa délibération du 17 décembre 2014, d'inclure plusieurs scénarios d'évolution de la consommation dans son plan à dix ans. En outre, la CRE note que le scénario de TIGF affiche une baisse globale de la consommation, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le développement des réseaux.

c) Hypothèses d'évolution des injections de biométhane dans le réseau de transport ((partie commune GRTgaz – TIGF)

La CRE constate que les plans des GRT mettent en évidence un important développement de la filière biométhane, qui s'inscrit dans la dynamique instaurée par la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

La CRE considère que les injections de biométhane, selon leur niveau, pourraient avoir des conséquences sur les besoins de développement du réseau de transport. D'une part, le développement de la filière biométhane pourrait nécessiter l'installation de nouveaux équipements pour permettre les rebours, et, d'autre part, il pourrait conduire à une moindre sollicitation du réseau de transport.

La CRE estime qu'à ce jour, les éléments d'analyse des impacts de la filière biométhane sur les besoins d'investissements du réseau ne sont pas suffisants. En conséquence, elle demande aux GRT, en lien avec les gestionnaires de réseau de distribution, dans leurs prochains plans à dix ans, de fournir davantage de précisions sur les impacts du développement du biométhane sur leurs programmes d'investissements.

d) Développement des capacités à l'horizon des plans à dix ans

La CRE souligne que les plans à dix ans des GRT comportent à la fois des projets décidés et des projets possibles ou à l'étude. La CRE considère que l'inclusion de l'ensemble de ces projets est appropriée afin de permettre l'information des acteurs de marché.

La CRE demande cependant à TIGF de classer à l'avenir dans son plan à dix ans les projets en deux catégories distinctes :

- les projets décidés ;
- les projets possibles, en indiquant dans ce second cas les conditions à remplir pour décider de la réalisation des projets.

Plusieurs répondants à la consultation ont souligné l'absence de besoin exprimé par les acteurs de marché pour de nouveaux développements de capacités d'interconnexion de manière générale, et pour la frontière France-Espagne en particulier. La CRE rappelle l'importance des procédures d'open seasons. Outre la démonstration de l'intérêt des acteurs pour les projets en question, ces procédures permettent de sécuriser le financement du projet, et réduisent le risque pour le consommateur final de supporter les coûts d'infrastructures qui seraient sous-utilisées.

La CRE considère que le plan à dix ans de TIGF tient compte des besoins actuels et à plus long terme du marché. Il présente notamment les investissements identifiés pour la création du PEG France, et confirme l'objectif de mise en service des infrastructures nécessaires à fin 2018.

Au regard des résultats de la consultation publique qu'elle a menée et de sa propre analyse, la CRE considère que le plan à dix ans de TIGF prend correctement en compte les besoins du marché.

e) *Cohérence du plan à dix ans de TIGF avec celui de l'ENTSOG*

Le plan de développement de l'ENTSOG a été publié et soumis à l'ACER le 13 avril 2015. L'ACER a publié son avis sur le document le 13 octobre 2015.

Aucun des contributeurs à la consultation publique de la CRE n'a signalé d'incohérence entre le plan à dix ans de TIGF et le plan de développement de l'ENTSOG.

En ce qui concerne les caractéristiques des projets de développement de capacités, les différences notées portent sur les dates de mise en service et s'expliquent par les évolutions de calendrier des projets intervenues depuis le lancement des travaux du dernier plan de l'ENTSOG.

En ce qui concerne les scénarios de consommation, la CRE considère que le scénario inclus dans le plan à dix ans de TIGF est cohérent avec le plan de développement de l'ENTSOG. Afin de faciliter la compréhension et la comparaison de son plan à dix ans et du plan de développement de l'ENTSOG, la CRE demande cependant à TIGF d'afficher à l'avenir dans son plan à dix ans :

- les scénarios de consommation fournis à l'ENTSOG, ajustés si besoin pour tenir compte des écarts de date de publication entre les différents plans ;
- les éventuels scénarios additionnels propres à son plan à dix ans, en précisant lequel constitue son scénario de référence.

En ce qui concerne les scénarios de développement de la filière biométhane, la CRE observe que les prévisions d'injections des plans à dix ans des GRT sont significativement plus basses que celles fournies pour la réalisation du plan de l'ENTSOG. En effet, pour ce dernier, les GRT avaient transmis, en 2012, à l'ENTSOG une appréciation du potentiel d'injection dans les réseaux, tandis que les plans à dix ans reflètent une vision basée les projets en portefeuille à date et la feuille de route de l'ADEME⁵ (12 TWh à 30 TWh par an à l'horizon 2030). Afin d'éviter à l'avenir des divergences d'une telle ampleur, la CRE encourage les GRT à communiquer au niveau européen leur meilleure vision des raccordements de sites de production et des injections associées.

La CRE considère que le plan à dix ans de TIGF est cohérent avec le plan de développement de l'ENTSOG.

⁵ « [Green gas grids, une vision pour le biométhane en France pour 2030](#) », octobre 2014⁶ Ce montant porte sur le matériel informatique et les logiciels

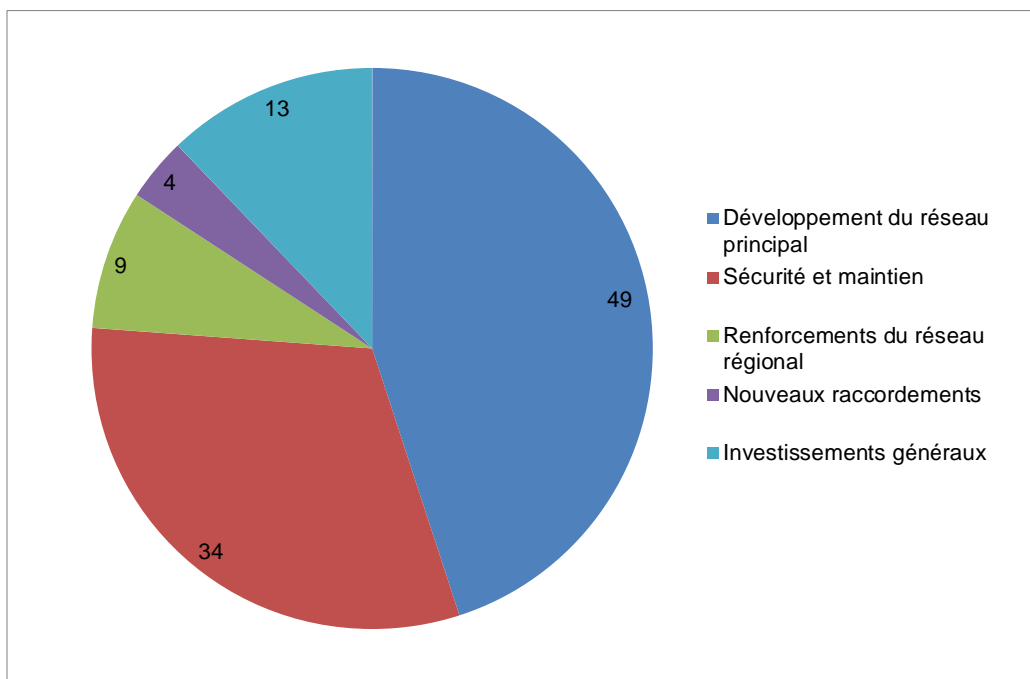
III. Programme d'investissements de TIGF pour l'année 2016

TIGF a transmis à la CRE son programme d'investissements 2016 en novembre 2015 et a été auditionné par la CRE le 2 décembre 2015.

1. Principaux éléments du programme d'investissements de TIGF pour 2016

Le programme d'investissements 2016 présenté par TIGF s'élève à 110 M€.

Répartition des dépenses d'investissements prévisionnelles de TIGF pour 2016 (M€)



Source : TIGF, analyse CRE

a) Développement du réseau principal

Les dépenses d'investissements relatives au développement du réseau principal de TIGF s'élèvent à 49 M€ pour 2016. Ces dépenses correspondent essentiellement au projet de Gascogne-Midi (27 M€).

Les autres dépenses portent sur :

- l'artère de l'Adour (11 M€), dont la mise en service est intervenue le 15 décembre 2015. Un surcoût d'environ 30 M€ est attendu sur ce projet par rapport au budget initial de 130 M€, du fait selon TIGF de conditions climatiques défavorables, de problèmes de qualité de soudure et de difficultés géotechniques ;
- l'installation d'un compresseur de secours de Sauveterre (11 M€), dont la mise en service est prévue en 2017, dans le cadre du projet de l'Artère de Guyenne. Le coût global du projet, tel qu'estimé par TIGF, est conforme au budget prévisionnel de 27 M€.

TIGF a, par ailleurs, lancé des études sur un projet de renforcement de la station de compression d'AGU. Dans son plan à dix ans de développement, l'opérateur envisage une mise en service en 2019. Les premières dépenses seront présentées à la CRE pour approbation lors du bilan à mi-année 2016.

b) Autres dépenses d'investissements de TIGF

Le second poste de dépenses de TIGF concerne l'amélioration de la sécurité et le renouvellement des actifs obsolètes (34 M€ en 2016). Ce budget varie entre 25 et 35 M€ depuis plusieurs années, et est essentiellement fonction des besoins de reconstruction d'ouvrages pour contourner des zones urbaines.

Les investissements sur le réseau régional s'élèvent à 13 M€ en 2016. Ces investissements, selon TIGF, sont rendus nécessaires par la saturation de certaines antennes (Landes, Parentis).

Par ailleurs, en novembre 2015, le premier projet d'injection de biométhane a été mis en service.

Enfin, les dépenses dans l'immobilier sont en baisse du fait de l'achèvement du siège unique de TIGF à Pau. Elles sont estimées à 7 M€ en 2015 et s'élèvent à 4 M€ pour 2016.

2. Analyse de la CRE sur le programme d'investissements de TIGF pour 2016

TIGF ne fournit pas de plan triennal relatif à ses dépenses d'investissements. La CRE estime que ces données sont nécessaires à l'analyse des dépenses d'investissements, notamment dans le cadre du report de projets. En conséquence, la CRE demande à TIGF de lui communiquer, à l'occasion de l'approbation des investissements 2017, un budget triennal de dépenses d'investissements.

a) Développement du réseau principal

Lors du bilan à mi-année 2015, TIGF a annoncé un surcoût de 13 M€ sur le projet Artère de l'Adour, justifié par TIGF par un retard dans l'avancement du projet, du fait de problèmes de soudure et de conditions climatiques défavorables durant l'hiver 2014-2015.

Mi-novembre 2015, TIGF a informé la CRE d'une nouvelle dérive du budget, avec un surcoût additionnel attendu de 17 M€ à fin 2015.

Au total, le coût à terminaison du projet Artère de l'Adour s'élève désormais à 160 M€ contre 130 M€ initialement prévu, soit un dépassement de plus de 20 % du budget initial. En application des dispositions du second alinéa de l'article L.134-18 du code de l'énergie, la CRE prévoit de lancer un audit externe, pour s'assurer que ce projet a été mené efficacement par TIGF.

Concernant le projet d'installation d'un nouveau compresseur sur la station de compression d'AGU, la CRE ne dispose pas des éléments lui permettant d'approuver, à ce stade, ces investissements. Elle demande à TIGF, en vue du point à mi-année 2016, de lui présenter, avant juin 2016, un dossier complet concernant ce projet.

b) Autres dépenses d'investissements de TIGF

Les autres dépenses de TIGF sont stables et sont principalement liées à des obligations réglementaires au titre de la sécurité, de l'environnement, du raccordement des consommateurs et de la continuité d'acheminement.

IV. Décisions de la CRE

1. Examen du plan de développement à dix ans de TIGF

Décision

La CRE constate que le plan à dix ans de TIGF reflète correctement les besoins exprimés par les acteurs de marché et est cohérent avec le plan de développement de l'ENTSOG.

Demandes de la CRE

La CRE demande à TIGF de présenter régulièrement l'avancement des travaux d'élaboration de son plan à dix ans en concertation gaz, sans attendre la finalisation du plan.

Afin de faciliter la compréhension et la comparaison de son plan de développement à dix ans et du plan de développement de l'ENTSOG, la CRE demande cependant à TIGF de préciser à l'avenir dans son plan :

- les scénarios de consommation fournis à l'ENTSOG, ajustés si besoin pour tenir compte des écarts de date de publication entre les différents plans ;
- les éventuels scénarios additionnels propres à son plan à dix ans.

La CRE demande à TIGF, dans son prochain plan à dix ans, de détailler davantage les impacts de la filière biométhane sur les besoins d'investissements du réseau. Elle lui demande de communiquer à l'ENTSOG sa meilleure vision des raccordements de sites de production et des injections associées.

La CRE demande à TIGF de bien différencier dans son plan à dix ans les projets décidés des projets à l'étude et pour ces derniers, de préciser les conditions nécessaires à leur réalisation.

2. Approbation du programme d'investissements 2016 de TIGF

Décision

La CRE approuve le programme d'investissements de TIGF pour l'année 2016. Celui-ci s'élève à 110 M€, répartis de la façon suivante :

M€	2015 <i>Approuvé fin 2014</i>	2015 <i>Révisé mi 2015</i>	2016 Approbation
Développement Réseau principal	67,6	74,4	49,3
Développement Réseau régional	8,7	6,5	12,8
Sécurité/Obsolescence	41,8	30,2	34,2
Systèmes d'information	8,1	7,9	9,5 ⁶
Autres	6,8	10,0	3,8
Total	133,0	132,0	109,6

L'approbation du programme d'investissements ne préjuge pas du traitement tarifaire de ces dépenses.

En particulier, en application des dispositions du second alinéa de l'article L.134-18 du code de l'énergie, la CRE mènera un audit visant à étudier les raisons du dépassement de budget sur le projet Artère de l'Adour et à déterminer si TIGF s'est comporté en gestionnaire de réseau efficace.

Toute modification du programme d'investissements devra être soumise à la CRE pour approbation.

Demandes de la CRE

TIGF présentera une chronique triennale des dépenses d'investissements (2017-2019) lors du prochain exercice d'approbation des dépenses 2017.

TIGF présentera à la CRE, avant le mois de juin 2016 :

- une étude démontrant la nécessité de l'installation d'un nouveau compresseur sur la station de compression d'AGU ;
- un bilan d'exécution intermédiaire de la présente décision, comprenant notamment un point d'avancement des projets Artère de l'Adour et Gascogne-Midi.

Fait à Paris, le 17 décembre 2015

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

Philippe de LADOUCETTE

⁶ Ce montant porte sur le matériel informatique et les logiciels

V. Annexes

Principaux projets de développement du réseau mis en service à partir de 2015

Projet (M€)	Date de la délibération	Budget initial	Dépenses à fin 2015	Coût à terminaison	Date de mise en service
Artère de l'Adour	16 décembre 2010	130	128,9	160	15 décembre 2015
Station de compression de Sauveterre	17 juillet 2013	27	6,3	27	2017
Gascogne-Midi	7 mai 2014	152	5,4	152	2018