



DELIBERATION N° 2020-004

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 janvier 2020 portant orientation sur les modalités de couverture par les charges de service public de l'énergie des coûts des infrastructures d'alimentation en gaz naturel de la Corse et sur le cadre de régulation tarifaire applicable à ces infrastructures

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Jean-Laurent LASTELLE et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

1. CONTEXTE ET OBJET DE LA PRESENTE DELIBERATION

L'alimentation des centrales thermiques de production d'électricité en gaz naturel est une priorité de la politique énergétique de la Corse. Cet objectif est inscrit dans la programmation pluriannuelle de l'énergie de Corse (PPE) en vigueur adoptée en 2015¹ et dans d'autres documents de programmation antérieurs.

Réaffirmés par le Premier ministre lors de son discours du 4 juillet 2019, cet objectif ainsi que ses déclinaisons techniques ont obtenu un avis favorable du Conseil de l'énergie, de l'air et du Climat de Corse (CEAC) du 3 octobre 2019.

La réalisation d'une infrastructure (ci-après l'Infrastructure) d'alimentation en gaz naturel de la Corse permettra d'approvisionner la centrale existante de Lucciana (installation « moteurs » de 112 MW, à convertir au gaz) et les nouvelles centrales du site du Ricanto, sur la base d'un dimensionnement de 112 MW (moteurs) et de 20 MW (TAC).

Une procédure de sélection sera lancée par l'État pour désigner l'opérateur chargé du développement, de la construction et de l'exploitation de cette Infrastructure d'alimentation en gaz naturel de la Corse visant principalement à alimenter ces centrales électriques et potentiellement d'autres usages susceptibles de se développer (bateaux à quai, transports, etc.).

Un engagement des principaux utilisateurs de l'Infrastructure gazière et la compensation des coûts qu'ils supporteront au titre de cette utilisation par les charges de service public de l'énergie ainsi que l'établissement d'un tarif d'utilisation dédié sont indispensables au financement de cette Infrastructure dans des conditions de rémunération maîtrisées.

L'objectif de la présente délibération est d'exposer les orientations de la CRE s'agissant, d'une part, des modalités de compensation d'EDF SEI et des producteurs d'électricité au titre des charges de service public de l'énergie qui seront appliquées par la CRE et, d'autre part, du cadre de régulation tarifaire qui pourrait être appliqué à l'Infrastructure d'alimentation en gaz naturel de la Corse².

¹ Décret n° 2015-1697 du 18 décembre 2015 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie de Corse

² Les modalités de compensation par les charges de service public de l'ensemble des coûts que supporteront les producteurs pour convertir les centrales au gaz naturel feront l'objet d'une délibération distincte.

2. PRINCIPES DE COMPENSATION RETENUS

Principe général

Sous réserve que les coûts de production exposés par un producteur soient considérés par la CRE comme normaux et complets au sens de l'article R. 121-28 du code de l'énergie³, ils lui sont intégralement couverts selon les modalités du contrat le liant à EDF SEI⁴. EDF SEI bénéficie à son tour d'une compensation des surcoûts de production au titre des charges de service public de l'énergie, en application de l'article L. 121-7 du code de l'énergie.

En l'espèce, la CRE sera en mesure de considérer que les coûts d'alimentation des différentes centrales électriques sont des coûts normaux et complets dès lors que, d'une part, l'opérateur chargé du développement, de la construction et de l'exploitation de l'Infrastructure aura été désigné à l'issue d'une procédure de nature à garantir l'existence d'une concurrence effective et que, d'autre part, le tarif d'utilisation de l'Infrastructure sera fixé par la CRE. En effet, la CRE déterminera le tarif d'utilisation de cette Infrastructure et pour cela, fixera le niveau des charges à couvrir ainsi qu'un cadre de régulation visant à assurer l'efficacité de l'opérateur chargé de son développement puis de son exploitation. Les orientations de la CRE sur ces aspects sont présentées dans la partie 3 de la présente délibération.

Sous ces réserves, les coûts résultant du paiement du tarif d'utilisation de l'Infrastructure seront considérés comme normaux et complets et feront l'objet d'une prime fixe spécifique dans les contrats conclus entre le Producteur et EDF SEI⁵. Cette prime sera indépendante de la disponibilité effective de ces centrales et sera due pendant la durée d'amortissement normatif de l'infrastructure gazière.

Cas particuliers

1. En cas de mise en service de la centrale du Ricanto et/ou de conversion tardive de la centrale de Lucciana à une date ultérieure à celle de l'Infrastructure gazière

Dans cette hypothèse, les coûts supportés par le gestionnaire de l'Infrastructure et déterminés dans le respect des orientations précisées dans la partie 3 seront répercutés sur le(s) Producteur(s) porteurs des projets de développement des actifs de production fonctionnant au gaz et compensés concomitamment au titre des charges de service public de l'énergie.

Toutefois, afin d'éviter qu'une telle situation ne se produise, la CRE recommande de ne désigner l'opérateur de l'Infrastructure d'alimentation en gaz ou que les principaux coûts ne soient engagés⁶ qu'à partir du franchissement de certains jalons par la centrale du Ricanto. Elle recommande ainsi de retenir trois jalons :

- pour la centrale du Ricanto :
 - la saisine de la CRE par EDF SEI du dossier complet de la centrale du Ricanto ;
 - l'obtention de l'autorisation environnementale ;
 - pour la centrale de Lucciana : la saisine de la CRE par EDF SEI d'un dossier complet de conversion de la centrale au gaz.
2. En cas d'arrêt de tout ou partie des centrales avant la fin de la durée d'amortissement normatif de l'Infrastructure fixée par le cahier des charges

Les actifs de l'Infrastructure seront amortis sur une durée normative (par exemple correspondant à la durée d'exploitation prévisionnelle des centrales de 25 ans, voir 3.4.1).

Dans le cas où les centrales arrêteraient en tout ou partie leur activité avant cette échéance, les charges de service public de l'énergie continueront à couvrir directement, jusqu'à la fin de la durée d'amortissement normatif de l'Infrastructure, la part des coûts du gestionnaire d'Infrastructure qui ne le serait pas par d'autres souscriptions.

³ Et dans la mesure où les projets concernés sont compatibles avec les objectifs de la PPE conformément à l'article L.311-5 du code de l'énergie

⁴ Ou en application d'un protocole interne si EDF SEI est le producteur

⁵ Ou dans le protocole interne

⁶ La couverture des coûts par le tarif et, in fine, par les charges de service public ne serait acquise que pour les coûts engagés postérieurement aux jalons retenus

3. CADRE DE REGULATION TARIFAIRE ENVISAGE POUR L'INFRASTRUCTURE D'APPROVISIONNEMENT EN GAZ NATUREL

3.1 Compétences de la CRE et processus d'élaboration tarifaire

En application des dispositions des articles L.134-2, 4°, L.452-1, L.452-2 et L.452-3 du code de l'énergie, la CRE est compétente pour fixer les méthodes utilisées pour établir les tarifs d'utilisation des réseaux de gaz naturel et des installations de gaz naturel liquéfié (GNL) sur l'ensemble du territoire national.

Ces tarifs, qui sont fixés de manière transparente et non-discriminatoire, couvrent l'ensemble des coûts des opérateurs pour autant qu'ils aient été engagés de manière efficace. La CRE peut, en particulier, prévoir un encadrement pluriannuel de leur évolution ainsi que des mesures incitatives pour encourager les opérateurs à améliorer leurs performances.

Par la présente délibération, la CRE précise ses orientations concernant le cadre de régulation tarifaire qui sera appliqué à l'Infrastructure d'alimentation de la Corse en gaz naturel.

Sur la base de ces orientations et une fois connu le lauréat de la procédure de sélection lancée par l'Etat, la CRE mènera une consultation publique du marché sur la méthode qu'elle retiendra pour l'établissement des tarifs d'utilisation de l'Infrastructure.

3.2 Un tarif d'utilisation dédié

La CRE fixera un tarif pour l'utilisation de l'Infrastructure, dans lequel la couverture des coûts supportés dans le cadre de la réalisation et de l'exploitation de cette Infrastructure sera garantie par les utilisateurs de l'Infrastructure. Ainsi, aucune charge relative au projet en Corse ne peut être couverte par les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga.

Le tarif sera mis à jour annuellement par la CRE pour l'année suivante.

3.3 Cadre de régulation tarifaire

Compte tenu de ce processus de sélection, la CRE adapte le cadre de régulation qu'elle envisage par rapport à celui mis en œuvre pour le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz de GRTgaz et Teréga en particulier.

Le cadre de régulation tarifaire sera fixé par délibération de la CRE, en prenant en compte les différents paramètres proposés par le lauréat à la fois en termes de niveau de charges d'exploitation, de montant des investissements envisagés et de rémunération des actifs.

3.3.1 Entrée en vigueur du tarif

Le tarif d'utilisation de l'Infrastructure sera appliqué à compter de la mise en service complète de l'Infrastructure aux fins de l'alimentation en gaz naturel des moyens thermiques de production d'électricité de Lucciana (après conversion au gaz) et du Ricanto. En conséquence, tout coût échoué découlant de l'absence de mise en service complète de l'Infrastructure, notamment en cas de désistement ou d'abandon, ne pourrait être couvert.

3.3.2 Incitation à la maîtrise des dépenses d'investissements

La CRE considère important que le cadre de régulation tarifaire incite l'opérateur à la maîtrise des dépenses d'investissements. En conséquence, elle envisage d'introduire dans le tarif d'utilisation de l'Infrastructure un mécanisme de régulation incitative, qui prévoira des modalités de prise en compte dans le niveau du tarif des surcoûts ou économies constatés par rapport au budget présenté par l'opérateur dans le cadre de la procédure de sélection.

3.3.3 Incitation à la maîtrise des charges d'exploitation

Afin d'inciter l'opérateur de l'Infrastructure à la maîtrise de ses charges d'exploitation, la CRE envisage que ce dernier puisse conserver tout ou partie des gains ou pertes qui pourraient être réalisés par rapport aux trajectoires fixées dans le tarif.

3.3.4 Compte de régularisation des charges et des produits (CRCP)

Le tarif d'utilisation de l'Infrastructure sera défini à partir d'hypothèses sur le niveau des charges et les recettes de souscriptions. La CRE envisage l'introduction, comme pour les autres tarifs d'infrastructures régulées, d'un mécanisme de régularisation *a posteriori*, le CRCP, pour permettre de prendre en compte, en tout ou partie, les écarts entre les charges et les produits réellement constatés, et les charges et les produits prévisionnels sur des postes peu prévisibles et peu maîtrisables par l'opérateur de l'Infrastructure. Ce compte permet en outre le versement des bonus et pénalités résultant des différents mécanismes de régulation incitative.

3.4 Définition du revenu autorisé

L'élaboration du tarif d'utilisation de l'Infrastructure repose sur la définition, pour la période tarifaire à venir, d'un revenu autorisé.

La CRE prévoit que le revenu autorisé sera composé des charges nettes d'exploitation, des charges de capital et de l'apurement du CRCP.

$$\text{Revenu autorisé (€)} = \text{Charges nettes d'exploitation} + \text{Charges de capital normatives} + \text{apurement du CRCP}$$

3.4.1 Charges nettes d'exploitation

Les charges nettes d'exploitation se définissent comme les charges brutes d'exploitation desquelles sont déduits les produits d'exploitation.

Dans le cas des infrastructures gazières, elles se composent principalement des charges d'énergie, des consommations externes, des dépenses de personnel et des impôts et taxes.

Le niveau des charges nettes d'exploitation retenu sera fixé par la CRE à partir de l'ensemble des coûts nécessaires à l'activité des gestionnaires d'infrastructures gazières et en fonction des paramètres proposés par le Lauréat, dans la mesure où, en application des articles L. 452-1 et suivants du code de l'énergie, ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire efficace.

3.4.2 Charges de capital

Les charges de capital (CC) comprennent la rémunération et l'amortissement du capital immobilisé. Le calcul de ces deux composantes est établi à partir de la valorisation et de l'évolution des actifs exploités - la base d'actifs régulés (BAR).

Les charges de capital correspondent à la somme de l'amortissement des actifs constitutifs de la BAR et de la rémunération du capital immobilisé. Cette dernière correspond au produit de la valeur de la BAR par le coût moyen pondéré du capital (CMPC).

$$CC = \text{Amortissement de la BAR} + \text{BAR} \times \text{CMPC}$$

a. Modalités de calcul du coût moyen pondéré du capital

Pour fixer le taux de rémunération des actifs, la CRE envisage de retenir une approche indirecte, conformément à ce qui est fait dans le cadre du tarif régulé d'accès aux installations de terminaux méthaniers (dit tarif ATTM) et aux stockages souterrains de gaz naturel (dit tarif ATS).

Pour cela, la CRE envisage de s'appuyer sur le taux de rémunération de l'activité de gestionnaire de réseau de transport de gaz naturel (dont le niveau pour la période 2020-2023 est fixé à 4,25 %, réel avant impôts⁷).

La méthode retenue pour fixer le taux de rémunération des actifs est fondée sur le CMPC à structure financière normative. En effet, le niveau de rémunération de l'opérateur doit, d'une part, lui permettre de financer les charges d'intérêts sur sa dette et, d'autre part, lui apporter une rentabilité des fonds propres comparable à celle qu'il pourrait obtenir pour des investissements comportant des niveaux de risque comparables. Ce coût des fonds propres est estimé sur la base de la méthodologie dite du « modèle d'évaluation des actifs financiers » (MEDAF).

La CRE envisage ensuite d'ajuster le CMPC de l'activité des gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel sur la base de considérations économiques et financières en majorant ce taux d'une prime spécifique liée à l'activité d'alimentation en gaz naturel en zone insulaire, dont le niveau dépendra de la proposition du lauréat.

b. Modalités de calcul de la base d'actifs régulés (BAR)

La CRE prévoit que la date conventionnelle d'entrée des actifs dans la BAR soit fixée au 1^{er} janvier de l'année suivant leur mise en service à l'exception de la mise en service initiale, dont la date d'entrée dans la BAR correspondrait à la date de mise en service complète de l'Infrastructure. Les valeurs brutes des actifs sont retraitées des subventions d'investissement reçues au titre de la réalisation de ces investissements.

Une fois intégrés à la BAR, la CRE envisage que les actifs seront réévalués au 1^{er} janvier de chaque année de l'inflation

Par ailleurs, la CRE prévoit à ce stade d'amortir les actifs linéairement, sur une durée normative cohérente avec la durée des engagements de souscription de capacité, par exemple sur 25 ans. Les terrains seraient pris en compte à leur valeur historique réévaluée non amortie.

⁷ Délibération de la CRE du 12 décembre 2019 portant projet de décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga

ORIENTATIONS DE LA CRE

En Corse, l'un des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) est la réalisation d'une infrastructure d'alimentation en gaz naturel permettant principalement d'approvisionner la centrale de production d'électricité existante de Lucciana (après sa conversion au gaz) et les nouvelles centrales du site du Ricanto fonctionnant au gaz et potentiellement d'autres usages susceptibles de se développer (bateaux à quai, transports, etc.). L'opérateur chargé du développement, de la construction et de l'exploitation de cette Infrastructure sera désigné à l'issue d'une procédure de sélection lancée par l'État.

En application du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est en charge d'une part, de l'évaluation de la compensation des surcoûts de production exposés par un producteur pour l'électricité produite dans une zone non interconnectée au réseau métropolitain continental et d'autre part, de la régulation tarifaire de l'opérateur qui sera désigné pour développer et exploiter une telle Infrastructure.

Afin de donner de la visibilité aux candidats, de nature à permettre le financement de l'Infrastructure dans des conditions de rémunération maîtrisées, la CRE présente dans la deuxième partie de cette délibération ses orientations relatives aux modalités de compensation par les charges de service public de l'énergie des coûts que supporteront, au titre de cette Infrastructure, les producteurs d'électricité exploitant les centrales ayant vocation à produire à partir de gaz naturel.

Si ces modalités de compensation par les charges de service public de l'énergie des coûts que supporteront, au titre de cette Infrastructure, les producteurs d'électricité sont de nature à assurer une compensation complète des coûts d'utilisation de l'Infrastructure, sans reste à charge ni pour le fournisseur historique ni pour les producteurs d'électricité concernés, la CRE recommande, afin de se prémunir contre le risque de coûts échoués en cas de mise en service ou de conversion des outils de production postérieure à celle de l'Infrastructure, de ne désigner l'opérateur de l'Infrastructure ou que les principaux coûts ne soient engagés qu'à partir du franchissement de certains jalons dans le développement ou la conversion des centrales de production.

Enfin, la CRE présente dans la troisième partie ses premières orientations relatives à la régulation de l'opérateur de l'Infrastructure et aux modalités d'établissement des tarifs dédiés d'utilisation de l'Infrastructure.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'économie et des finances, au ministre de l'action et des comptes publics, au préfet de Corse, au président de la Collectivité territoriale de Corse ainsi qu'à EDF SEI et aux Producteurs concernés. La délibération sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 16 janvier 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO

ANNEXE : PARAMETRES DU CADRE DE REGULATION

1. Régulation incitative à la maîtrise des dépenses d'investissement

Les paramètres de ce dispositif envisagés par la CRE sont les suivants :

- la Commission de régulation de l'énergie utilisera comme référence le budget présenté par l'opérateur de l'Infrastructure dans le cadre de la procédure de sélection, et fixera un budget cible en tenant compte, le cas échéant, de l'indice du prix de l'acier (indice Hot rolled coil – HRC) ;
- quelles que soient les dépenses d'investissement réalisées par l'opérateur de l'Infrastructure, l'actif entrera dans la BAR à sa valeur réelle, (diminuée des subventions d'investissement éventuelles) à la date de mise en service complète de l'Infrastructure ;
- en cas d'écart entre les investissements réalisés et le budget de référence retenu, l'opérateur de l'Infrastructure supporterait (respectivement conserverait) une partie des surcoûts (respectivement des économies), en fonction de l'écart constaté :
 - si les dépenses d'investissement réalisées par l'opérateur de l'Infrastructure pour ce projet se situent entre 90 % et 110 % du budget cible, aucune prime ni pénalité ne sera attribuée ;
 - si les dépenses d'investissement réalisées sont inférieures à 90 % du budget cible, l'opérateur de l'Infrastructure bénéficierait d'une prime égale à 20 % de l'écart entre 90 % du budget cible et les dépenses d'investissement réalisées ;
 - si les dépenses d'investissement réalisées sont supérieures à 110 % du budget cible, l'opérateur de l'Infrastructure supporterait :
 - pour les dépenses comprises entre 110 et 120 % du budget cible une pénalité de 20 % ;
 - pour les dépenses comprises entre 120 et 130 % du budget cible, une pénalité de 50 % ;
 - pour les dépenses comprises entre 130 et 150 % du budget cible, une pénalité de 80 % ;
 - pour les dépenses supérieures à 150 % du budget cible, une pénalité de 100 %.

2. Fonctionnement du CRCP

La CRE envisage à ce stade des principes de calcul et d'apurement du CRCP similaires à ceux des autres infrastructures régulées. Ainsi, le solde du CRCP serait calculé au 31 décembre de chaque année. Il prendrait en compte tout ou partie des écarts de charges ou de revenus constatés sur des postes prédéfinis ; dans le cas où le poste ne serait couvert que partiellement par le CRCP, le gain ou la perte, par rapport à la prévision, conservé par l'opérateur constituerait une incitation à la maîtrise des coûts. L'apurement du solde de ce compte serait réalisé dans la limite d'une évolution tarifaire, hors inflation, de +/- 2 %. Afin d'assurer la neutralité financière du mécanisme, un taux d'intérêt égal au taux sans risque pris en compte dans le calcul du CMPC s'appliquerait au solde du CRCP.

Par cohérence avec les tarifs de transport de gaz naturel, la CRE envisage d'inclure les postes suivants au périmètre du CRCP :

- les charges de capital, qui pourraient être prises en compte à 100 % ;
- les charges d'énergie motrice (gaz et électricité) et les achats et ventes de quotas de CO₂, qui pourraient être couverts à 80 % par le CRCP pour inciter l'opérateur à maîtriser ces charges ;
- les consommables (THT...), qui pourraient être pris en compte à 80 % ;
- l'écart entre l'inflation prévisionnelle prise en compte par la Commission de régulation de l'énergie et l'inflation réellement constatée, qui pourrait être couvert à 100 % par le CRCP ;
- les souscriptions de capacités additionnelles (par rapport aux engagements de long terme).

En outre, les bonus et pénalités résultant des différents mécanismes de régulation incitative seraient versés à l'opérateur de l'infrastructure *via* le CRCP.