

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 14 janvier 2010 portant approbation de la procédure d'appel au marché pour le projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin

Participants à la séance : Monsieur Philippe de LADOUCKETTE, président, Monsieur Michel LAPEYRE, vice-président, Monsieur Maurice MÉDA, vice-président, Monsieur Eric DYEYRE, Monsieur Hugues HOURDIN, Monsieur Pascal LOROT et Monsieur Emmanuel RODRIGUEZ, commissaires.

L'arrêté du 20 octobre 2009 approuvant les tarifs d'utilisation des terminaux méthaniers prévoit l'application aux terminaux méthaniers régulés de principes de visibilité tarifaire et d'incitation à l'investissement « *pour les extensions des terminaux méthaniers existants et les nouveaux terminaux, sous réserve que l'augmentation des capacités de regazéification représente au moins 20 % des capacités initiales de l'infrastructure et que les nouvelles capacités créées soient allouées selon des modalités préalablement approuvées par la CRE* ». ELENGY a soumis à l'approbation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) la procédure d'appel au marché pour le projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin, constituée du Mémoire d'Information (cf. Annexe A) et des Règles d'Allocation (cf. Annexe B).

Le terminal méthanier de Fos Tonkin, situé à Fos-sur-Mer sur la façade méditerranéenne et exploité par ELENGY, peut recevoir des navires méthaniers de classe Medmax transportant jusqu'à 75 000 m³ de gaz naturel liquéfié (GNL).

Ce terminal dispose actuellement de capacités de regazéification de 7 Gm³/an. Ce niveau passera à 5,5 Gm³/an une fois que le terminal de Fos Cavaou sera entré en service. Son exploitation commerciale est actuellement programmée jusqu'à la fin de l'année 2014. A partir d'octobre 2014, aucune capacité n'est commercialisée.

En outre, au-delà de 2014, deux des trois réservoirs du terminal méthanier de Fos Tonkin pourraient être démantelés et les installations devront être rénovées afin de garantir une émission minimale de 3 Gm³/an.

Pour maintenir les capacités de regazéification à 5,5 Gm³/an ou pour les porter à 7 Gm³/an, le terminal nécessite des investissements lourds (construction d'une nouvelle cuve, rénovation de l'appontement et d'autres équipements) estimés par ELENGY, à ce jour, respectivement à 340 M€ et à 430 M€.

Dans ce cadre, ELENGY lance un appel au marché pour que soient souscrites des capacités sur le terminal de Fos Tonkin à hauteur de 7 Gm³/an à partir d'octobre 2014 et pour une durée allant jusqu'à 20 ans.

Deux scénarios de pérennisation sont envisagés par ELENGY :

- un « projet haut » permettant de commercialiser des capacités à hauteur de 7 Gm³/an ;
- un « projet bas » permettant de commercialiser des capacités à hauteur de 5,5 Gm³/an.

Le processus d'appel au marché proposé par ELENGY prévoit 3 étapes principales :

1. qualification des souscripteurs inscrits au processus d'appel au marché ;
2. allocation des capacités :
 - soumission et simulation d'allocation des demandes de souscription non engageantes ;
 - soumission et allocation des demandes de souscription engageantes ;
 - attribution des capacités et conclusion des accords de souscription.
3. décision d'engager le projet de pérennisation du terminal de Fos Tonkin en fonction des résultats de l'appel au marché.

I. Contexte

1) Le cadre tarifaire actuel

En application de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 modifiée relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, l'accès aux terminaux méthaniers de Fos Tonkin, de Montoir et de Fos Cavaou est régulé. Dès lors qu'ELENGY n'a pas demandé une exemption au titre de l'article 7-1 de la loi précitée pour son projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin, l'accès de ce dernier est également soumis à un régime régulé.

i. La visibilité tarifaire

L'arrêté du 20 octobre 2009 approuvant les tarifs d'utilisation des terminaux méthaniers prévoit qu'un tarif, spécifique à chaque terminal méthanier, s'applique pendant 3 ans depuis le 1^{er} janvier 2010 pour les terminaux méthaniers de Fos Tonkin et de Montoir et dès sa mise en service pour le terminal méthanier de Fos Cavaou.

Ces nouveaux tarifs introduisent des principes favorables au développement de nouvelles capacités de regazéification : l'arrêté du 20 octobre 2009 précise que « pour les extensions des terminaux méthaniers existants et les nouveaux terminaux, sous réserve que l'augmentation des capacités de regazéification représente au moins 20 % des capacités initiales de l'infrastructure et que les nouvelles capacités créées soient allouées selon des modalités préalablement approuvées par la CRE :

- le mode de calcul du taux de rémunération est fixé pour vingt ans et correspond au taux de base applicable aux actifs de transport de gaz naturel, pouvant évoluer sur la période en fonction des décisions tarifaires futures relatives à l'acheminement sur les réseaux de transport de gaz, auquel s'ajoute la prime de 200 points de base spécifique au GNL ;
- une prime supplémentaire de 200 points de base est accordée pendant dix ans ».

ii. Les services de regazéification

L'arrêté du 20 octobre 2009 approuvant les tarifs d'utilisation des terminaux méthaniers définit les services de regazéification de base offerts sur les trois terminaux méthaniers régulés français :

« Service d'émission continue :

Ce service est destiné aux expéditeurs déchargeant sur un terminal dix cargaisons ou plus, en moyenne sur l'année. Dans le cadre de ce service, l'opérateur assure une émission continue sur la période contractuelle et aussi régulière que possible pour l'utilisateur, en fonction du programme global de déchargement du terminal [...].

Service d'émission en bandeau de 30 jours :

- **service « bandeau »** : ce service est destiné aux expéditeurs déchargeant au plus une cargaison par mois sur un terminal, en moyenne sur l'année. Dans le cadre de ce service, chaque cargaison est émise sous forme d'un bandeau constant, d'une durée de 30 jours à compter de la date de fin de déchargement ;
- **service « spot »** : ce service est destiné aux déchargements de cargaisons sur un mois m donné, souscrits après le 20^{ème} jour du mois $m-1$. La souscription s'effectue sur la base des créneaux vacants dans le programme mensuel à la date de la souscription. Chaque cargaison est émise sous la forme d'un bandeau constant d'une durée de 30 jours à compter de la date de fin du déchargement ».

Ce même arrêté précise que « lorsque plusieurs utilisateurs souscrivent le service d'émission continue, l'opérateur du terminal méthanier concerné propose à la CRE, pour approbation, des règles de mutualisation des capacités de regazéification entre les utilisateurs concernés ».

Jusqu'à présent, ELENGY n'a qu'un seul client en service « continu » sur un même terminal méthanier.

Le projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin au-delà de 2014, ainsi que la proposition de GDF Suez de restituer sur le terminal méthanier de Montoir des capacités allant jusqu'à 2 Gm³/an¹, pourraient conduire à avoir sur un même terminal plusieurs expéditeurs en service « continu ».

2) La consultation publique de la CRE sur la procédure d'appel au marché pour le terminal de Fos Tonkin

Pour préparer la présente délibération, la CRE a auditionné ELENGY le 5 novembre 2009 et le 7 janvier 2010 et a organisé du 30 novembre au 24 décembre 2009 une consultation publique portant sur :

- le Mémoire d'Information provisoire publié par la société ELENGY décrivant le cadre du projet et les règles d'allocation ;
- les propositions complémentaires envisagées par la CRE ;
- le projet proposé par ELENGY de règles de mutualisation des émissions entre plusieurs clients en service « continu ».

Onze réponses ont été reçues. La synthèse de la consultation publique et les réponses individuelles non confidentielles sont publiées en même temps que la présente délibération.

A l'issue de son audition du 7 janvier 2010, ELENGY a communiqué à la CRE le 14 janvier 2010 une nouvelle version du Mémoire d'Information (cf. Annexe A) et des Règles d'allocation (cf. Annexe B).

II. Analyse de la procédure d'appel au marché pour le projet de pérennisation du terminal de Fos Tonkin

La CRE présente ci-après son analyse de la procédure d'appel au marché telle que décrite par ELENGY dans le Mémoire d'Information (cf. annexe A) et les Règles d'Allocation (cf. annexe B) du 14 janvier 2010, notamment au regard des réponses des acteurs du marché à la consultation publique organisée par la CRE.

1) Le calendrier de la phase d'allocation des capacités

Le calendrier de la phase d'allocation des capacités, tel que présenté par ELENGY, se décompose en :

- une phase non engageante, entre le 14 octobre 2009 et le 12 février 2010 ;
- une phase engageante, entre le 18 février 2010 et le 18 mars 2010 ;
- une phase de discussion entre les souscripteurs et ELENGY, en cas d'échec du test économique et sous réserve que la capacité demandée soit supérieure à 36 TWh/an.

L'introduction d'une phase non engageante permet à ELENGY de pré-dimensionner son projet et d'avoir un retour d'expérience sur les règles d'allocation.

Il ressort de la consultation publique que le calendrier proposé par ELENGY est remis en cause par une majorité d'expéditeurs. Les arguments avancés sont que :

- le calendrier est trop court au regard des délais nécessaires pour constituer une chaîne d'approvisionnement en GNL, des spécificités du terminal méthanier de Fos Tonkin (limitation de la taille des navires pouvant décharger) et du caractère partiellement engageant de la phase non engageante étant donné l'existence d'une contribution incitative demandée aux expéditeurs par ELENGY ;
- le calendrier est concomitant avec la commercialisation des capacités restituées par GDF Suez sur les terminaux méthaniers de Montoir, dont l'allocation doit intervenir avant le 7 mars 2010, et de Fos Cavaou, dont l'allocation doit intervenir avant le 7 juin 2010, ce qui entraîne une trop grande incertitude pour les acteurs du marché.

De son côté, ELENGY considère que tout décalage de planning compromettrait la réalisation du projet en retardant les études d'ingénierie et la date de décision de l'investissement, prévue en octobre 2010. Cela pourrait conduire le terminal méthanier à ne pas être opérationnel tel que prévu.

¹ Communication de la Commission Européenne du 9 juillet 2009 relative à l'affaire COMP/B-1/39.316

Toutefois, ELENGY accepte de décaler le calendrier d'un mois, reportant ainsi la date limite de soumission des demandes non engageantes au 16 mars 2010 et la date limite de soumission des demandes engageantes au 16 avril 2010.

La CRE partage la position des acteurs du marché et estime que le calendrier doit être prolongé. Toutefois, elle considère qu'un décalage trop important, portant la fin du processus d'allocation au-delà du mois d'avril 2010, pourrait compromettre la réalisation du projet en temps voulu.

Par ailleurs, il est nécessaire de prendre en compte le calendrier de l'« *open season* » des interconnexions franco - espagnoles démarrant au premier trimestre 2010 et comprenant la vente de capacités entre les zones d'équilibrage Sud et Nord de GRTgaz. Il est préférable que les résultats de l'appel au marché pour le projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin soient connus au préalable de cette « *open season* », afin de permettre aux souscripteurs de capacités sur le terminal méthanier de Fos Tonkin de pouvoir y participer, s'ils le souhaitent, en connaissant leur attribution de capacités de regazéification sur le terminal méthanier de Fos Tonkin.

2) Les données financières et techniques du projet

Les contributions montrent un besoin général de la part des acteurs du marché de précisions sur le périmètre des investissements et des scénarios de dimensionnement. En particulier, les contributeurs demandent des précisions sur le dimensionnement du projet dans la phase éventuelle de discussion.

Lors de son audition du 7 janvier 2010, ELENGY a précisé que la phase de discussion avec les souscripteurs n'entraînera pas une révision du dimensionnement, seuls deux scénarios étant envisagés (le projet à 7 Gm³/an ou le projet à 5,5 Gm³/an). La discussion portera :

- soit sur une révision des souscriptions demandées pour satisfaire le test ;
- soit sur une augmentation du niveau du tarif unitaire maximal indicatif de 1,5 €/MWh.

ELENGY a, en outre, modifié son Mémoire d'Information (cf. Annexe A), qui inclut désormais la nature et le montant des investissements associés à chaque scénario de dimensionnement.

La CRE considère que ces précisions permettront une meilleure compréhension par les souscripteurs potentiels participant à la procédure d'appel au marché.

3) La contribution incitative

Pour éviter que les souscripteurs potentiels soumettent des demandes non engageantes significativement différentes des demandes engageantes ultérieures, ELENGY leur demande de s'engager à verser une « contribution incitative » de 100 000 €.

La majorité des acteurs du marché est opposée à la mise en place d'une telle contribution. Certains acteurs considèrent que, si le projet se réalise, aucune contribution ne devra être payée par l'expéditeur.

ELENGY considère que cette contribution est nécessaire pour que la phase non engageante soit représentative des besoins réels du marché. ELENGY estime que son montant est modeste en comparaison avec le coût du service de regazéification minimale annuelle à souscrire (soit 5 TWh/an).

Toutefois, ELENGY accepte de ne plus conditionner le versement de la contribution incitative à l'échec du test économique. Dans sa nouvelle version du Mémoire d'Information (cf. annexe A), ELENGY propose de supprimer le versement de la contribution incitative si, à la fin du processus d'allocation, des capacités sont attribuées.

La CRE estime qu'une contribution de ce type est nécessaire pour que la phase non engageante soit efficace.

III. Orientations de la CRE concernant les futures conditions d'accès aux terminaux méthaniers régulés

Les tarifs en vigueur d'utilisation des terminaux méthaniers régulés français (dits tarifs « ATTM3 ») approuvés par l'arrêté du 20 octobre 2009 s'appliquent sur une durée de trois ans :

- à partir du 1^{er} janvier 2010 pour les terminaux de Fos Tonkin et de Montoir (opérés par ELENGY) ;
- et dès sa mise en service pour le terminal de Fos Cavaou (opéré par la STMFC).

Au moment de la mise en service du projet de pérennisation du terminal de Fos Tonkin, prévue en octobre 2014, les terminaux méthaniers opérés par ELENGY seront soumis à des nouveaux tarifs.

En outre, il sera nécessaire d'adapter les services existants sur les terminaux opérés par ELENGY à un fonctionnement d'un terminal méthanier avec plusieurs clients en service « continu ».

Afin de donner toutes les informations nécessaires aux expéditeurs souhaitant participer à l'appel au marché relatif au projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin, la CRE précise ci-après ses orientations concernant les futures conditions d'accès aux terminaux méthaniers.

1) Introduction d'un système de capacités restituables

Dans la consultation publique du 30 novembre 2009, une question a été posée sur la mise en place d'un mécanisme de capacités restituables sur le terminal méthanier de Fos Tonkin, à partir d'octobre 2014.

Ce mécanisme prévoit que, pour tout expéditeur ayant souscrit plus de 2/3 de la capacité annuelle commercialisable du terminal méthanier de Fos Tonkin, la part des capacités souscrites allant au-delà de 2/3 de la capacité annuelle commercialisable serait considérée comme potentiellement restituable.

L'expéditeur détenteur de capacités restituables sur le terminal méthanier de Fos Tonkin devra s'engager à restituer ces capacités à ELENGY, en cas de demande d'un expéditeur tiers ne pouvant pas être satisfaite faute de capacité disponible.

Selon les principes proposés dans la consultation publique, un expéditeur tiers pourra souscrire des capacités restituables sur le terminal méthanier de Fos Tonkin :

- sous un préavis compris entre 9 et 12 mois ;
- avec une date de démarrage au 1^{er} octobre de chaque année ;
- pour une durée minimale de 5 ans, dans la limite de la disponibilité de la capacité restituable ;
- pour un volume minimal de 5 TWh/an.

Ces capacités restituables seront soumises au tarif régulé en vigueur sur le terminal de Fos Tonkin.

Les acteurs du marché sont majoritairement favorables à la mise en place d'un mécanisme de capacités restituables. Un seul expéditeur considère qu'une orientation vers un tel mécanisme mettrait à risque le succès de la procédure d'appel au marché pour le projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin.

ELENGY considère que la mise en place d'un tel mécanisme menacerait le succès de l'appel au marché. Néanmoins, si ce mécanisme était retenu, ELENGY indique qu'il considère que le préavis de mise en œuvre de restitution proposé est trop court.

Afin d'éviter qu'un seul expéditeur ne détienne dans le terminal méthanier de Fos Tonkin plus des 2/3 des capacités du terminal², la CRE a l'intention, si les résultats de l'appel au marché le justifient, de prendre une délibération sur l'introduction de capacités restituables selon le mécanisme décrit ci-dessus, en réévaluant si nécessaire le préavis de mise en œuvre.

² Principe cité dans la délibération de la CRE du 15 décembre 2003 sur le protocole entre Gaz de France et Total et repris dans les conclusions du groupe de travail sur la régulation des terminaux méthaniers présidé par Colette Lewiner

2) Le cadre de rémunération des investissements

i. La gestion des éventuels dépassements de coûts et de calendrier

Des investissements importants seront nécessaires pour permettre la pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin. Les montants prévisionnels d'investissement communiqués par ELENGY sont de :

- 430 M€ pour le « projet haut », dont 210 M€ liés à la construction du nouveau réservoir de 160 000 m³ (dit RV4), 140 M€ liés à des investissements de rénovation prévus pour la période allant de 2010 à 2016 et 80 M€ pour la période allant de 2016 à 2020 ;
- 340 M€ pour le « projet bas », dont 160 M€ liés à la construction du nouveau réservoir de 80 000 m³ (dit RV4), 120 M€ liés à des investissements de rénovation prévus pour la période allant de 2010 à 2016 et 60 M€ pour la période allant de 2016 à 2020.

A la fin du processus d'appel à souscription, les expéditeurs attributaires de capacités dans le terminal de Fos Tonkin devront signer des accords de souscription au plus tard début mai 2010. Au moment de la signature de ces contrats, le tarif d'utilisation du terminal méthanier s'appliquant sur la période de l'engagement ne sera pas connu. Ce tarif dépendra du niveau des investissements, des charges d'exploitation, des volumes de souscription et de la date de mise en service.

En l'état des propositions d'ELENGY, les futurs utilisateurs du terminal méthanier de Fos Tonkin seraient donc exposés à un risque de hausse tarifaire engendrée par toute éventuelle dérive de coûts ou de calendrier de réalisation du projet.

En conséquence, pour inciter l'opérateur du terminal à ne pas dépasser la trajectoire d'investissement retenue pour la réalisation du projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin présenté à la CRE par ELENGY, la CRE a proposé dans la consultation publique des modalités de traitement des dépassements de calendrier et de coûts par rapport à la trajectoire d'investissements prévue :

- si les investissements réels dépassent la trajectoire de coûts retenue et si ce dépassement n'est pas lié à un cas de force majeure, les coûts au-delà du montant prévisionnel ne bénéficieront pas de la prime de 200 points de base prévue par l'arrêté du 20 octobre 2009 approuvant les tarifs d'utilisation des terminaux méthaniers dans le cadre de la visibilité tarifaire ;
- en outre, si le projet prend du retard en dehors des cas de force majeure, les immobilisations en cours ne donneront plus lieu à une rémunération au-delà de l'année de leur mise en service prévisionnelle.

La majorité des acteurs du marché est favorable à cette proposition et considère que ce mécanisme assure un meilleur partage des risques entre l'opérateur et les expéditeurs. Une minorité de répondants suggère de rendre ce cadre encore plus contraignant pour l'opérateur du terminal.

ELENGY est opposé à ce principe. Il considère que le cadre tarifaire actuellement en vigueur constitue déjà une incitation forte à optimiser le calendrier de construction. Par ailleurs, ELENGY rappelle que l'opérateur du terminal, selon les « Conditions Particulières de l'Accord de Souscription », aura l'obligation d'informer le souscripteur de façon régulière de l'avancement du projet de pérennisation et que la continuité de l'exploitation du terminal à hauteur des capacités allouées est garantie au-delà du 30 septembre 2014.

En outre, afin de limiter le risque encouru par les souscripteurs des capacités du terminal méthanier de Fos Tonkin au-delà de 2014, ELENGY propose dans la nouvelle version de la procédure d'allocation (cf. annexes A et B), que ces derniers aient la possibilité de résilier leur accord de souscription si le montant de l'investissement connu au moment de la préparation de la décision d'investissement de la part d'ELENGY (prévue en octobre 2010) varie de plus de 25 % par rapport au montant de l'investissement prévu dans le Mémoire d'Information joint à la présente délibération (cf. annexe A).

La CRE considère que le risque de dépassement de coûts et de délais ne doit pas être supporté uniquement par les expéditeurs du terminal méthanier et que les modalités de rémunération par le tarif doivent inciter l'opérateur du terminal méthanier à ne pas dépasser sa trajectoire d'investissement et le calendrier de mise en service.

En conséquence, la CRE envisage de proposer dans le prochain tarif d'utilisation du terminal méthanier de Fos Tonkin les modalités de traitement des dépassements de calendrier et de coûts décrites ci-dessus.

ii. L'incitation à l'investissement et la visibilité tarifaire

A l'issue de l'allocation des capacités, la CRE a l'intention d'appliquer au projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin les principes de visibilité tarifaire et d'incitation à l'investissement pour les investissements nécessaires au passage de 3 Gm³/an à 5,5 Gm³/an ou plus, dans les conditions prévues dans l'exposé des motifs de la délibération de la CRE du 16 juillet 2009 portant proposition tarifaire pour l'utilisation des terminaux méthaniers.

3) Adaptation du service « continu »

Le service d'émission en « continu » actuellement proposé dans les terminaux méthaniers opérés par ELENGY est conçu pour un fonctionnement avec un seul client en service « continu » dans un même terminal méthanier. Une adaptation du service « continu » sera nécessaire lorsque plusieurs clients ayant souscrit ce service seront présents dans un même terminal.

La consultation publique menée par la CRE portait également sur les principes d'adaptation du service « continu » envisagés par ELENGY.

Dans sa proposition, ELENGY envisage d'introduire :

- une répartition des émissions entre clients en service « continu » sur la base d'un ratio d'émission pour garantir une mutualisation équitable des émissions ;
- une gestion du stock de chaque expéditeur en service « continu » pour garantir une mutualisation équitable du stock ;
- une autorisation de découvert permettant ponctuellement aux expéditeurs en service « continu » d'avoir un niveau de stock négatif ;
- des modalités de compensation des baisses des émissions que pourraient subir les expéditeurs du terminal (en service « continu » ou « bandeau ») du fait d'une reprogrammation d'un expéditeur en service « continu ».

Les acteurs du marché sont favorables au principe général de mutualisation des émissions. En revanche, une majorité d'acteurs du marché souligne que la proposition d'ELENGY ne prend pas en compte les spécificités de chaque terminal et que le détail du mécanisme mériterait d'être précisé.

De son côté, ELENGY propose de mettre en œuvre une expérimentation sur les règles de mutualisation des émissions entre plusieurs clients en service « continu ». L'expérimentation se ferait sur une durée d'un an et démarrerait au moment où plus d'un client en service « continu » sera présent sur un des terminaux opérés par ELENGY.

La CRE est favorable à une expérimentation du mécanisme de mutualisation des émissions entre plusieurs clients en service « continu » comme proposé par ELENGY. Sur la base des résultats de cette expérimentation, la CRE prendra ultérieurement une délibération sur les conditions d'accès au service « continu » s'appliquant aux terminaux méthaniers régulés ayant plusieurs clients en service « continu ».

IV. Décision sur la procédure d'appel au marché pour le projet de pérennisation du terminal méthanier de Fos Tonkin

La CRE approuve la procédure d'appel au marché proposée par ELENGY, constituée du Mémoire d'Information (cf. annexe A), des Règles d'Allocation et de ses annexes (cf. Annexe B).

V. Annexes

Annexe A :

« *Open Season Fos Tonkin – Mémoire d'Information* » (version soumise à la CRE pour délibération – 14 janvier 2010) ;

Annexe B :

« *Open Season Fos Tonkin – Règles d'Allocation* » (version soumise à la CRE pour délibération - 14 janvier 2010).

Fait à Paris, le 14 janvier 2010

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

Philippe de LADoucette