

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 avril 2014 portant décision relative à la demande de répartition transfrontalière des coûts entre la France et l'Espagne pour le projet d'intérêt commun Val de Saône

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Catherine Edwige et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. Objet

La présente délibération est prise en application des dispositions du règlement (UE) n°347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes. En application de l'article 12 de ce règlement, elle a pour objet d'établir une décision de répartition transfrontalière des coûts du projet d'intérêt commun Val de Saône entre la France et l'Espagne à la demande du gestionnaire de réseau de transport GRTgaz, promoteur du projet. Cette décision se fonde sur les conclusions auxquelles sont parvenues la CRE et l'autorité de régulation espagnole, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en ce qui concerne l'évaluation des gains que ce projet apporte à la France et à l'Espagne, à partir de l'analyse des coûts et avantages du projet proposée par GRTgaz.

2. Dispositions générales du règlement UE n°347/2013

Le règlement UE n°347/2013 a mis en place un ensemble de dispositions visant à promouvoir l'interconnexion des réseaux européens. Ce règlement est un moyen essentiel pour atteindre les objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne, à savoir permettre au marché d'être compétitif et de fonctionner correctement, atteindre une utilisation optimale des infrastructures énergétiques, améliorer l'efficacité énergétique et intégrer les énergies renouvelables. Il doit contribuer à réduire la fragmentation du marché européen et l'isolement des régions moins favorisées.

Ce règlement instaure la notion de projet d'intérêt commun (PIC) qui, dans le domaine du gaz, peut concerner des infrastructures de transport, de stockage ou de regazéification de gaz naturel liquéfié (GNL). Ces projets sont nécessaires à la mise en œuvre des corridors prioritaires. La France appartient à deux corridors prioritaires sur quatre dans le secteur du gaz :

- les interconnexions Nord-Sud en Europe de l'Ouest qui visent à diversifier les voies d'approvisionnement et améliorer la capacité de livraison à court terme. Les autres Etats inclus dans ce groupe sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni ;
- le corridor sud-européen qui vise à la création d'infrastructures permettant d'acheminer du gaz depuis le mer Caspienne, l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'est du bassin méditerranéen. Les autres Etats concernés sont l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Les Etats appartenant à un corridor prioritaire constituent un groupe régional chargé de la sélection des projets d'intérêt commun, auquel participent des représentants des Etats membres, des autorités nationales de régulation et des opérateurs de réseau, ainsi que la Commission européenne, l'Agence pour la Coopération des Régulateurs de l'Energie (ACER) et le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz (ENTSOG). Les listes régionales de projets d'intérêt commun sont établies sur la base d'une demande de sélection soumise par les porteurs de projets.

Parmi les mesures destinées à favoriser la réalisation des PIC, le règlement UE n°347/2013 prévoit de mettre en place des mécanismes de financement visant à pallier les problèmes de viabilité commerciale des projets lorsque ceux-ci font obstacle à la prise de décision d'investissement. L'article 12 de ce règlement dispose que, à la demande des promoteurs de projet et sur la base d'une analyse des coûts et avantages d'un PIC pour les pays bénéficiaires, les autorités de régulation nationales correspondantes décident d'une répartition coordonnée des coûts d'investissement. Cette décision ouvre la possibilité de solliciter une aide financière de l'Union européenne au titre de l'article 14 du règlement.

3. Demande de GRTgaz de répartition transfrontalière des coûts pour le projet Val de Saône

Le projet Val de Saône figure parmi les projets d'intérêt commun sélectionnés par le groupe régional Nord-Sud pour l'ouest de l'Europe ; il constitue l'un des 248 projets de la liste publiée par la Commission européenne en octobre 2013.

Le projet Val de Saône consiste à poser une canalisation de 200 km de long dans la partie nord-est du territoire français, à construire une station de compression et à rénover trois interconnexions. La réalisation du projet Val de Saône est indispensable à l'élimination des congestions entre le nord et le sud de la France. Elle est nécessaire à la création d'une zone de marché unique en France, en complément de renforcements dans le sud du territoire (Eridan ou Gascogne-Midi). Bien que ne créant pas directement de capacité de transport supplémentaire aux interconnexions avec les pays voisins, ce projet réduit les contraintes sur les mouvements de gaz entre le sud de l'Europe, notamment la péninsule ibérique, et le nord-ouest de l'Union européenne et permet de réduire l'isolement de la partie sud du marché français.

Le 31 octobre 2013, la demande de partage transfrontalier des coûts du projet Val de Saône entre la France et l'Espagne formulée par GRTgaz est parvenue à la CRE; une demande équivalente a été adressée à la CNMC qui l'a reçue le 6 novembre 2013. L'alinéa 4 de l'article 12 du règlement (UE) n°347/2013 dispose que les autorités de régulation nationales prennent des décisions coordonnées sur la répartition des coûts d'investissement devant être supportés par chaque gestionnaire de réseau dans les six mois à compter de la réception de la dernière demande d'investissement par les autorités de régulation nationales concernées.

L'analyse coûts/avantages qui doit accompagner la demande de partage transfrontalier des coûts a été adressée à la CRE et à la CNMC par GRTgaz le 24 janvier 2014. En l'absence de méthodologie développée par l'ENTSOG¹ qui soit utilisable par les porteurs de projet, GRTgaz a exploité les résultats de l'étude confiée par la CRE au cabinet Pöyry destinée à établir l'impact de la création d'un point d'échange de gaz (PEG) unique en France. En outre, GRTgaz a consulté l'opérateur du réseau de transport de gaz espagnol Enagas.

4. Analyse de la CRE et de la CNMC concernant les avantages du projet

L'analyse coûts/avantages présentée par GRTgaz reprend les résultats de l'étude menée par le cabinet Pöyry, qui a analysé trois scénarios d'évolution du contexte international, en particulier de prix du gaz naturel liquéfié. La méthodologie retenue consiste à évaluer les effets de la création d'une zone de marché unique sur la formation des prix en fonction des arbitrages effectués par les acteurs de marché et selon l'évolution des schémas de flux associés à l'élimination des congestions entre le nord et le sud.

¹ Article 12.3(a) du règlement (UE) n°347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes

Dans le scénario de référence, qui prolonge les conditions de marché actuelles, GRTgaz retient que le projet Val de Saône produit un bénéfice évalué à 1681 millions d'euros pour la période 2019-2038. La prise en compte des écarts de prix observés entre le PEG Nord et le PEG Sud, 7,4 €/MWh en moyenne de novembre 2013 à janvier 2014 montre que ces bénéfices pourraient être encore plus importants. L'analyse de sensibilité montre toutefois que, si l'Europe devait devenir durablement plus attractive pour le GNL, les bénéfices pourraient décroître de manière significative.

En ce qui concerne les bénéfices transfrontaliers, l'étude du cabinet Pöyry établit que la création d'une zone de marché unique en France apporterait des bénéfices à l'Espagne en la connectant à un marché liquide lui-même bien interconnecté avec les places de marché du nord-ouest de l'Europe. Dans le scénario de référence, sur la période 2019-2038, les gains réalisés par l'Espagne en vertu d'une baisse des prix du gaz sont évaluées à 515 millions d'euros, indépendamment de l'amélioration des possibilités d'arbitrage offertes aux acteurs de marché situés en Espagne. Dans les scénarios alternatifs, où le prix du GNL baisserait, ces bénéfices seraient moins importants et pourraient même être nuls du strict point de vue de la formation des prix.

La CRE et la CNMC ont analysé conjointement ces résultats qu'elles ont nuancés au regard du fonctionnement actuel du marché espagnol en ne prenant pas en considération les gains d'arbitrage pour les acteurs espagnols sur le marché du GNL. En revanche, la CRE et la CNMC soulignent l'intérêt pour la péninsule ibérique d'être directement raccordée à une place de marché de la taille du PEG France. Considérant les résultats de l'analyse coûts/avantages et à la lumière des facteurs qualitatifs relatifs à l'intérêt du projet Val de Saône dans la perspective de la création d'une zone de marché unique, la France tire un bénéfice net positif du projet à même de justifier sa réalisation. Les bénéfices pour l'Espagne caractérisent l'intérêt transfrontalier de ce projet.

5. Estimation des coûts et de l'impact tarifaire du projet

Le coût du projet Val de Saône estimé par GRTgaz dans le cadre de l'analyse coûts/avantages est de 650 millions d'euros avec une incertitude évaluée à plus ou moins 20%. Consistant en un renforcement du cœur de réseau de GRTgaz, et dans la mesure où la création d'une zone de marché unique en France conduirait à la perte des revenus collectés à la liaison Nord-Sud, la réalisation du projet Val de Saône conduirait à une augmentation moyenne des niveaux tarifaires de GRTgaz de 9,5% en 2018. Dans le même temps, la France s'est engagée dans un programme d'investissements importants complémentaires au projet Val de Saône pour la réalisation de la zone de marché unique, ainsi qu'à des développements visant, notamment, à l'intégration du terminal méthanier de Dunkerque et à la création de capacité d'interconnexion physique de la France vers la Belgique.

Par la position de la France dans le marché européen, l'ensemble de ces investissements contribue à l'achèvement du marché intérieur et à la sécurité d'approvisionnement. Une aide financière de l'Union pour le projet Val de Saône constituerait donc un moyen efficace de réduire l'effet de l'accroissement des charges de transport pour les utilisateurs des infrastructures situées en France, en particulier pour les échanges transfrontaliers. Elle permettrait de réduire l'incertitude quant aux bénéfices effectifs du projet du point de vue des prix de marché en cas de forte baisse des prix internationaux du GNL.

6. Décision de la CRE

La CRE adopte la décision relative au traitement de la demande de GRTgaz de répartition transfrontalière des coûts, qui a été rédigée conjointement par la CRE et la CNMC et est annexée à la présente délibération.

Cette décision conjointe prend en compte les recommandations de l'ACER publiées le 25 septembre 2013 qui préconisent, s'agissant des projets d'intérêt commun figurant sur la première liste établie par la Commission européenne, que les compensations transfrontalières devraient être limitées aux cas où le pays hôte d'un projet subit un bénéfice net négatif. Après avoir étudié l'analyse coûts/avantages proposée par GRTgaz et en avoir conclu que la France tire un bénéfice net positif du projet Val de Saône, la CRE et la CNMC décident que la France en supportera l'ensemble des coûts. Ces coûts, dans la mesure où ils correspondent à ceux d'un opérateur efficace, seront intégrés aux tarifs de GRTgaz, après déduction des éventuelles aides financières de l'Union. L'Espagne ne sera donc pas sollicitée pour une contribution financière aux coûts d'investissement.

La présente délibération sera transmise à la CNMC et à l'ACER.

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

Fait à Paris, le 10 avril 2014

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

Philippe de LADOUCETTE

Annexe

Décision conjointe de la CNMC et de la CRE sur le traitement de la demande de répartition transfrontalière des coûts de GRTgaz pour le projet d'intérêt commun Val de Saône

Dans le cadre des nouvelles orientations pour les réseaux transeuropéens d'énergie, la Commission européenne a adopté le 14 octobre 2013 une liste de 248 projets d'infrastructures énergétiques, considérés comme présentant des bénéfices significatifs pour l'Union européenne, auxquels a été attribué le statut de projet d'intérêt commun (PIC). Si les promoteurs des PIC montrent, à partir d'une analyse coûts/avantages, que leur projet produit des bénéfices au-delà des frontières du (des) Etat(s) hôte(s) du projet, ils ont la possibilité de soumettre des demandes de répartition transfrontalière des coûts. Ces demandes doivent être adressées aux autorités de régulation nationales (ARN) des Etats membres concernés. Seuls les PIC qui feront l'objet d'une décision coordonnée de répartition transfrontalière des coûts de la part des ARN sont éligibles au soutien financier de l'Union sous la forme de subventions pour travaux.

Dans ce contexte, GRTgaz a soumis une demande de répartition transfrontalière des coûts pour le projet d'intérêt commun 5.7 (dénommé Val de Saône) à la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) et à la Commission de Régulation de l'Energie (CRE). La demande a été reçue par la CRE le 31 octobre 2013 et par la CNMC le 6 novembre 2013. En complément, une analyse coûts/avantages a été adressée par courriel le 24 janvier 2014, proposant une valorisation monétaire des bénéfices que le projet Val de Saône apporte à la France et à l'Espagne.

La CNMC et la CRE ont évalué conjointement la demande de GRTgaz, prenant en considération les recommandations publiées par l'Agence de Coopération des Régulateurs de l'Energie (ACER) le 25 septembre 2013. Après avoir consulté le porteur de projet, GRTgaz, la CNMC et la CRE ont conclu que le coût du projet Val de Saône devrait être alloué en totalité à la France. Considérant que ce projet ne crée pas de capacité de transport commercialisable, ses coûts devront être intégrés aux tarifs de transport de GRTgaz.

Cette décision conjointe est basée sur l'analyse suivante:

1. Description du projet

1.1 Objectif

Le projet Val de Saône comprend la construction d'un gazoduc de 200 kilomètres le long de l'axe Nord-Sud du réseau de GRTgaz dans l'est de la France, la modernisation de trois interconnexions et l'ajout d'une station de compression.

L'objectif du projet est de réduire les contraintes de transport sur le corridor Nord-Sud en Europe de l'Ouest en supprimant la congestion physique au point d'interconnexion entre les zones Nord et Sud de GRTgaz, qui est actuellement l'un des points les plus congestionnés de l'Union européenne, et de permettre la création d'une place de marché unique en France. Cet objectif est atteint avec le développement de Val de Saône, en complément d'autres projets tels qu'Eridan ou Gascogne/Midi.

1.2 Coûts d'investissement

Dans la demande de répartition transfrontalière des coûts, l'analyse coûts/avantages est basée sur les estimations de coûts fournies par GRTgaz. Les coûts d'investissement associés au projet Val de Saône sont évalués à 650 M€ et les coûts d'exploitation actualisés sur 20 ans sont évalués à 299 M€. Les études de coûts détaillées devant être finalisées en juin 2014, GRTgaz estime que les coûts pourraient varier de 20%, à la hausse ou à la baisse.

1.3 Maturité du projet

Le projet Val de Saône est jugé assez mature pour faire l'objet d'une décision de répartition transfrontalière des coûts. Les études de conception sont suffisamment avancées et le débat public a été conduit du 18 septembre 2013 au 18 décembre 2013.

La CRE a organisé une consultation publique sur la création d'une place de marché unique en France entre le 18 février et le 21 mars 2014. En fonction des résultats de cette consultation et des études de coûts définitives, la CRE prendra une délibération sur le démarrage du projet Val de Saône au cours du deuxième trimestre 2014.

1.4 Viabilité commerciale du projet

Lorsque la congestion aura été supprimée et une place de marché unique mise en place, le point d'interconnexion Nord-Sud de GRTgaz ne fera plus l'objet de réservations de capacités. Le projet ne génère donc pas de revenus supplémentaires dus à des réservations de capacités, mais entraîne au contraire une diminution des revenus. A titre d'illustration, les revenus générés par les réservations de capacités au point d'interconnexion Nord-Sud s'élevaient à 75 M€ en 2013, soit 4,5% du revenu autorisé global de GRTgaz (1662,4 M€). Cette diminution devra être compensée par une augmentation des tarifs aux autres points du réseau de GRTgaz. Par conséquent, l'effet cumulé sur les tarifs de GRTgaz, incluant l'intégration des nouveaux investissements dans la base d'actifs de GRTgaz, s'élèverait à 9.5% en 2018.

2. Evaluation des bénéfices du projet

2.1 Bénéfices pour la France

L'analyse coûts/avantages présentée par GRTgaz fournit une évaluation monétisée de l'évolution des mécanismes de formation des prix sur les marchés de gros résultant des nouvelles structures de flux et de la création d'une zone de marché unique en France. Cette analyse montre que, dans le scénario de référence, le projet Val de Saône génère des bénéfices pour la France, tant en termes de diminution du prix d'approvisionnement global que de réduction de la prime de fluctuation, et augmente la liquidité de la place de marché. Le projet permet également une augmentation des gains d'arbitrage sur le GNL, dont 50% bénéficieraient aux acteurs présents sur le marché français.

Ces bénéfices, calculés sur la période 2018-2038, sont estimés à 1680M€, soit un montant significativement plus élevé que les coûts d'investissements. L'analyse de sensibilité indique que les bénéfices pour la France diminueraient dans les scénarios où l'Europe devient plus attractive pour les importations de GNL.

La CRE considère que les résultats de l'analyse sont suffisamment fiables pour conclure que le projet Val de Saône génère une valeur actuelle nette positive pour la France, si les conditions de marchés observées en 2012-2013 se maintiennent. De plus, la CRE souligne que l'analyse coût-bénéfice a été conduite avant l'hiver 2013/2014. Prenant en compte les différentiels de prix bien plus élevés entre le PEG Nord et le PEG Sud entre novembre et janvier 2013 (7,4€/MWh en moyenne), la rentabilité de l'investissement augmenterait dans le scénario de référence.

2.2 Bénéfices transfrontaliers

La CNMC et la CRE conviennent que la création d'un PEG France unique va dans le sens du modèle cible gazier européen et bénéficiera au marché européen dans son ensemble. La proximité d'un PEG France liquide favorisera le développement du marché de gros dans la péninsule ibérique et contribuera à la convergence des prix entre les marchés du sud-ouest et du nord-ouest de l'Europe. Plus généralement, la création d'un PEG France unique facilite l'achèvement du marché intérieur européen pour le gaz et l'établissement d'un indice de prix du gaz européen.

En ce qui concerne l'exercice de valorisation, l'analyse coûts/ avantages montre que, dans le scénario de référence, la suppression de la congestion Nord-Sud permet d'augmenter les flux par gazoduc depuis le nord-ouest de l'Europe, réduisant d'autant la dépendance de l'Espagne au GNL. Sur la période 2018-2038, le bénéfice en termes de réduction du coût d'approvisionnement pour l'Espagne est estimé à 515 M€. D'autres bénéfices pourraient également être pris en considération, compte tenu des possibilités d'arbitrage supplémentaires des acteurs de marché. Comme pour la France, l'analyse de sensibilité montre que les bénéfices pour l'Espagne diminueraient dans les scénarios où l'Europe devient plus attractive pour les importations de GNL. Dans ces circonstances, avec un prix du GNL inférieur à celui du gaz acheminé par gazoduc, la CNMC considère que ces bénéfices pourraient devenir négatifs pour l'Espagne. La CNMC convient que la péninsule ibérique pourrait tirer profit d'une augmentation des flux par gazoduc depuis le nord-ouest de l'Europe, qui est la source d'approvisionnement dont le prix est le plus avantageux dans le scénario de référence. Néanmoins, les résultats de la valorisation ne peuvent être garantis dans la mesure où leur calcul repose sur l'hypothèse que les clients ibériques souscrivent leur contrat d'approvisionnement à un prix de marché. Cette hypothèse n'est pas exacte pour le moment, bien que des réformes soient à l'étude pour favoriser le développement d'un marché de gros espagnol profond et liquide, en conformité avec les orientations européennes. Pour cette même raison, la CNMC doute que les consommateurs ibériques puissent bénéficier d'une réduction de prix grâce aux possibilités d'arbitrage supplémentaires des acteurs de marché ibériques sur le marché du GNL. La CNMC ne peut donc en confirmer la valorisation. De plus, étant donné les autres scénarios (abondance de GNL), la CNMC s'inquiète de savoir si le projet Val de Saône seul est bien suffisant. Des flux bidirectionnels devraient être possibles. D'autres renforcements, comme Eridan et MIDCAT, devraient être étudiés.

3. Répartition des coûts

Dans ses recommandations de septembre 2013, l'ACER estime que les compensations transfrontalières devraient être restreintes aux situations où le pays accueillant le projet pourrait avoir un bénéfice net négatif.

Selon l'analyse coûts/avantages présentée dans la précédente section, le projet Val de Saône devrait générer un bénéfice net positif pour la France.

En conclusion, la CNMC et la CRE ont pris la décision conjointe suivante :

Le projet ne sera pas assujéti aux compensations transfrontalières ; par conséquent, les coûts d'investissement du projet Val de Saône devront être entièrement affectés à la France. Les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation correspondant à ceux d'un opérateur efficace devront être financés par les tarifs de transport de GRTgaz.