

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 1^{er} octobre 2014 portant communication sur les conditions d'application de mesures incitatives aux projets d'intérêt commun

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Jean-Pierre SOTURA et Michel THIOILLIERE, 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, qui vise à promouvoir l'interconnexion des réseaux européens d'électricité et de gaz afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne. Dans cette optique, le règlement instaure la notion de « Projet d'intérêt commun » (PIC) qui peut concerner des infrastructures de transport d'électricité ou de gaz, de stockage de gaz ou de regazéification de gaz naturel liquéfié (GNL). Le règlement définit les PIC comme les « *projets qui contribuent le plus à la mise en œuvre des corridors et domaines prioritaires en matières d'infrastructures*¹ ».

Afin de faciliter le développement des PIC, l'article 13, paragraphe 1 du Règlement n°347/2013, prévoit que « *lorsqu'un promoteur de projets est confronté à des risques plus élevés concernant le développement, la construction, l'exploitation ou l'entretien d'un projet d'intérêt commun [...] par rapport aux risques normalement encourus par un projet d'infrastructure comparable, les États membres et les autorités de régulation nationales veillent à ce que des mesures incitatives appropriées soient accordées à ce projet* ». Le paragraphe 6 de cet article précise que chaque autorité de régulation doit publier sa méthodologie d'évaluation des projets d'infrastructures d'électricité et de gaz et des risques auxquels ils peuvent être soumis.

Par la présente délibération, la CRE établit et publie les principes généraux d'évaluation des risques portés par les promoteurs de PIC susceptibles d'ouvrir le droit à des mesures incitatives. Elle tient compte des recommandations formulées par l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

Rappelant les dispositions tarifaires applicables aux infrastructures de transport d'électricité et de gaz ainsi qu'aux terminaux méthaniers régulés², la présente délibération précise la méthodologie qui servira de base à l'analyse de la CRE pour identifier et caractériser les risques spécifiques à certains projets non appréhendés dans le cadre de régulation existant.

2. Règlement européen n°347/2013 et recommandation de l'ACER

Le règlement européen n°347/2013 a pour objectif de lever les obstacles à la réalisation des PIC. Ainsi, l'article 13 vise à mettre en place des procédures de couverture des risques dès lors que ceux-ci sont de nature à remettre en question ou retarder la mise en service du projet. Les risques inhérents à un projet d'infrastructure de transport de gaz ou d'électricité ainsi qu'aux terminaux méthaniers sont de nature et d'amplitude diverses, et sont généralement pris en compte dans les cadres de régulation en vigueur.

¹ Voir le considérant 23 du règlement n°347/2013.

² Les installations de stockage souterrain de gaz naturel faisant l'objet de tarifs négociés et non régulés, elles sont hors du champ de la présente délibération.

Toutefois, si l'opérateur d'un PIC devait supporter des risques plus élevés « *par rapport aux risques normalement encourus par un projet d'infrastructure comparable* », selon les caractéristiques du projet ou la manière dont ils sont traités dans le cadre de régulation, le PIC pourrait être éligible à l'attribution de mesures incitatives. Selon la recommandation de l'ACER, lesdites mesures incitatives peuvent consister en des mécanismes visant à réduire le risque pour l'opérateur ou en des compensations financières, établies en fonction de la probabilité d'occurrence et de l'ampleur des surcoûts ou manque à gagner éventuels. Elles doivent en outre être proportionnées au regard des bénéfices attendus de la réalisation du projet.

Dans sa recommandation, l'ACER préconise une méthode d'évaluation des risques en sept étapes :

- 1) Transmission d'information par le porteur de projet
- 2) Catégories générales de risques pour un opérateur de projet d'infrastructures régulées
- 3) Mesures de réduction des risques pouvant être prises par les porteurs de projet
- 4) Risques déjà reflétés dans la rémunération au Coût Moyen Pondéré du Capital (CMPC)
- 5) Mesures de réduction des risques déjà appliquées dans les cadres de régulation en vigueur
- 6) Quantification des risques
- 7) Identification d'un « *projet comparable* »

3. Méthodologie de la CRE et critères pour l'évaluation des projets d'infrastructures d'électricité et de gaz et des risques auxquels ils peuvent être soumis

De manière générale, la CRE considère que les investissements doivent faire l'objet d'une analyse coûts-bénéfices. La CRE s'attache notamment à évaluer le dimensionnement du projet et son adéquation avec les besoins du marché, en particulier en matière de développement de la concurrence, d'amélioration de la sécurité d'approvisionnement et de réduction des congestions.

Le cadre de régulation applicable à ces investissements est défini par les différentes délibérations tarifaires³ (transport de gaz, terminaux méthaniers régulés, transport d'électricité).

Les risques liés au développement, à la construction et à l'exploitation d'une infrastructure de transport de gaz ou d'électricité, ou d'un terminal méthanier, diffèrent par leur nature, leur amplitude ainsi que leur degré de maîtrise par le porteur de projet.

La CRE définit le cadre de régulation applicable à chacune de ces activités en prenant notamment en compte les risques supportés par les opérateurs de projets d'infrastructures régulées. En particulier, leurs investissements sont inclus dans une Base d'Actifs Régulés (BAR), amortis et rémunérés à un taux, fixé selon une méthode fondée sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC) à structure financière normative. Le niveau de rémunération doit, en effet, d'une part permettre de financer les charges d'intérêt sur la dette et, d'autre part apporter une rentabilité des fonds propres comparable à celle qui pourrait être obtenue 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). Le MEDAF est un modèle théorique qui permet de déterminer le taux de rémunération attendu des investisseurs en fonds propres compte tenu du risque encouru.

³ Délibération de la CRE du 13 décembre 2012 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel
Délibération de la CRE du 13 décembre 2012 portant décision sur le tarif d'utilisation des terminaux méthaniers régulés
Délibération de la CRE du 3 avril 2013 portant décision relative aux tarifs d'utilisation d'un réseau public d'électricité dans le domaine de tension HTB

En matière de transport de gaz et d'électricité, les cadres tarifaires en vigueur prévoient par ailleurs des incitations spécifiques pour les projets permettant d'accroître l'intégration du marché français au sein du marché européen et, en particulier en matière de transport de gaz, d'améliorer le fonctionnement du marché français. Ces incitations sont généralement assorties d'objectifs de performance en termes de coûts, de délais ou de bonne exploitation de l'ouvrage.

La présente délibération définit la méthodologie selon laquelle la CRE pourra, le cas échéant, compléter le cadre de régulation existant pour les PIC lorsque ceux-ci présentent des risques plus élevés qu'un projet comparable.

4. Méthodologie et critères d'application de mesures incitatives aux Projets d'Intérêt Commun

Les investissements dans les infrastructures de taille significative font l'objet d'une analyse au cas par cas par la CRE, afin de tenir compte des particularités de chaque projet, dans le respect des principes définis dans les délibérations tarifaires.

Lorsqu'un PIC relevant d'une des catégories visée à l'article 13§1 du Règlement n° 347/2013 présente des risques plus élevés qu'un projet comparable, des incitations spécifiques ou complémentaires pourront lui être appliquées par le biais d'un ajustement du cadre de régulation existant afin, soit de réduire son exposition aux risques spécifiques identifiés, soit de lui fournir une compensation adéquate, sous réserve que le cadre de régulation dudit projet n'ait pas été fixé antérieurement.

L'opérateur devra pour cela démontrer :

- l'existence du risque encouru ;
- la persistance du risque malgré l'existence du cadre tarifaire en vigueur ;
- son caractère exogène et difficilement maîtrisable par l'opérateur ;
- une amplitude de risque significative et supérieure à celle d'un projet comparable.

Les opérateurs devront fournir à la CRE l'ensemble des informations techniques, économiques et financières nécessaires aux fins de l'évaluation, et le cas échéant, de la quantification des risques considérés. Les études du projet devront ainsi être suffisamment avancées pour permettre cette quantification. En particulier, les données relatives aux coûts prévisionnels du projet devront reposer sur des études suffisamment fiables. L'opérateur devra ainsi non seulement justifier l'existence du risque considéré, mais également évaluer sa probabilité d'occurrence en fonction des différents degrés de magnitude possibles. La CRE pourra demander au porteur de projet de compléter son dossier et assortir sa demande d'un délai.

En cas d'impossibilité de quantification du risque, une évaluation qualitative pourra être conduite par le porteur de projet. Cette évaluation qualitative s'attachera à décrire précisément les différents scénarios possibles, ainsi que les raisons qui empêchent la réalisation d'une évaluation quantitative. L'évaluation qualitative pourra être envisagée lorsque la probabilité d'occurrence du risque est trop faible pour être évaluée statistiquement ou lorsque l'impact financier d'un tel risque n'est pas quantifiable avec suffisamment de précision.

Le porteur de projet devra en outre être en mesure de présenter des projets existants comparables à l'appui de sa démonstration et de sa demande d'octroi d'incitation. Les projets comparables devront présenter des caractéristiques similaires au PIC concerné (technologie, dimensionnement, structure de coûts...). Ils devront en outre être choisis en priorité parmi les projets soumis au même cadre de régulation, en raison de l'impact de ce dernier sur les risques effectivement portés par l'opérateur.

Sur la base des éléments qui lui seront fournis par le porteur de projet, la CRE déterminera, pour chaque projet, s'il y a lieu, au regard des risques du projet, d'accorder ou non une incitation spécifique.

Les incitations seront proportionnées, non seulement aux risques qu'elles visent à couvrir ou compenser, mais également au regard des bénéfices attendus de la réalisation du projet afin de permettre une répartition des gains avec les utilisateurs des infrastructures. En particulier, les mesures de réduction ou de compensation des risques ne devront pas conduire à de moindres incitations à la maîtrise des coûts, des délais et de l'exploitation de l'infrastructure pour l'opérateur, ce qui nuirait aux bénéfices attendus pour les utilisateurs et acteurs de marchés.

A cet égard, l'opérateur devra être en mesure de fournir une évaluation des risques cohérente avec l'analyse coûts-bénéfices effectuée dans le cadre de la sélection des PIC et basée sur les mêmes informations techniques, économiques et financières. En cas d'évolution significative de ces paramètres depuis la phase de sélection, l'opérateur devra fournir une nouvelle analyse coûts-bénéfices cohérente.

La CRE rappelle que conformément à l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 13 du Règlement n°347/2013, les PIC bénéficiant d'une exemption au titre de l'article 36 de la directive 2009/73⁴, de l'article 17 du règlement n°714/2009⁵, de l'article 22 de la directive 2003/55/CE⁶ ou de l'article 7 du règlement n°1228/2003⁷, ne peuvent se voir appliquer des mesures incitatives au sens du Règlement n°347/2013.

Fait à Paris, le 1^{er} octobre 2014,

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le président,

Philippe de LADOUCETTE

⁴ Directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE

⁵ Règlement (CE) n°714/2009 du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n°1228/2003

⁶ Directive 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE

⁷ Règlement (CE) n°1228/2003 du 26 juin 2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité