



DELIBERATION N° 2019-173

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 juillet 2019 portant décision relative à la définition du budget cible de la phase 1 du programme de conversion de gaz B en gaz H du réseau de GRTgaz

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

CONTEXTE

Les articles L. 452-1 à L. 452-3 du code de l'énergie encadrent les compétences tarifaires de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

L'article L. 452-1 du code de l'énergie prévoit notamment que ces tarifs « sont établis de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par ces gestionnaires, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau ou d'installations efficace ».

En particulier, l'article L. 452-3 du code de l'énergie dispose que les délibérations de la CRE peuvent prévoir « un encadrement pluriannuel de l'évolution des tarifs ainsi que des mesures incitatives appropriées à court ou long terme pour encourager les opérateurs à améliorer leurs performances liées, notamment, à la qualité du service rendu, à l'intégration du marché intérieur du gaz, à la sécurité d'approvisionnement et à la recherche d'efforts de productivité. »

La délibération du 15 décembre 2016¹ portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de GRTgaz et Teréga, dit « tarif ATRT6 », introduit un mécanisme de régulation incitative applicable à l'ensemble des projets des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) dont le budget est supérieur à 20 M€. Ce mécanisme a pour objectif d'inciter les GRT à la maîtrise de leurs dépenses d'investissements.

Les principes applicables sont les suivants :

- préalablement à la décision d'engagement de dépenses, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) audite le budget présenté par le GRT et fixe un budget cible ;
- quelles que soient les dépenses d'investissement réalisées par le GRT, l'actif entre dans la BAR à sa valeur réalisée à la suite de sa mise en service (diminuée des subventions d'investissement éventuelles) ;
- si les dépenses d'investissement réalisées par le GRT pour ce projet se situent entre 90 % et 110 % du budget cible, aucune prime ni pénalité n'est attribuée ;
- si les dépenses d'investissement réalisées sont inférieures à 90 % du budget cible, le GRT bénéficie 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 par le GRT sont supérieures à 110 % du budget cible, le GRT supporte une pénalité égale à 20 % de l'écart entre les dépenses d'investissement réalisées et 110 % du budget cible.

Le programme de conversion du réseau de gaz B en gaz H fait partie des projets de GRTgaz concernés par le mécanisme de régulation incitative susvisé.

¹ Décision de la CRE sur le prochain tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et de TIGF (dit « ATRT6 »)

1. CONTEXTE DE LA CONVERSION DE LA ZONE ALIMENTEE EN GAZ B

Une partie de la région des Hauts-de-France est actuellement alimentée par du gaz naturel à bas pouvoir calorifique (ci-après « gaz B »), issu principalement du gisement de Groningue aux Pays-Bas. La déplétion progressive du gisement ne permet pas d'envisager la prolongation du contrat d'approvisionnement entre les Pays-Bas et la France au-delà de son terme actuel en 2029. Afin d'assurer la continuité d'approvisionnement des 1,3 millions de consommateurs de cette région, qui représentent environ 10 % de la consommation française, il est nécessaire de convertir le réseau de gaz naturel pour lui permettre d'accepter du gaz à haut pouvoir calorifique (ci-après « gaz H ») qui alimente le reste du territoire français. En outre, les tremblements de terre dans la région de production pourraient conduire le gouvernement néerlandais à réduire encore plus rapidement la production de gaz B et nécessiter une accélération du calendrier de conversion.

Conformément au décret n° 2016-348 du 23 mars 2016², les gestionnaires de réseaux GRTgaz, GRDF et deux ELD (SICAE de la Somme et du Cambrésis et Gazelec de Péronne) et l'opérateur de stockage Storengy ont présenté le 23 septembre 2016 un plan de conversion aux Ministres chargés de l'énergie, de la sécurité industrielle et de l'économie. Ce plan repose sur la conversion des réseaux actuellement alimentés en gaz B, en gaz H.

Après avoir mené une étude technico-économique du plan de conversion, la CRE a rendu un avis dans sa délibération du 21 mars 2018³, qui conclut que « *les mesures envisagées par les gestionnaires d'infrastructures pendant la conversion de la zone Nord de la France du gaz B en gaz H permettent de garantir le bon fonctionnement du marché du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals.* »

Pour GRTgaz, le projet consiste essentiellement à créer des liaisons entre les canalisations en gaz B et celles en gaz H en partant de l'ouest du réseau, depuis la région de Dunkerque pour remonter vers l'est jusqu'au point d'interconnexion franco-belge à Taisnières B et au sud jusqu'au stockage de Gournay. Il vise également la maîtrise de la qualité du gaz au cours du processus de conversion.

GRTgaz a travaillé à deux calendriers, un calendrier de conversion « classique » et un calendrier accéléré, dans le cas où les importations de gaz B diminueraient plus rapidement que prévus. Le calendrier accéléré vise à terminer l'ensemble de la conversion en 2026, au lieu de 2028.

Les budgets présentés par GRTgaz, dans le cadre de l'audit réalisé par un consultant externe, sont basés sur le calendrier accéléré de la conversion, afin d'être en mesure de répondre à une décision des pouvoirs publics d'un passage à un calendrier accéléré. GRTgaz indique que ce calendrier accéléré ne présente aucun surcoût par rapport au calendrier initial. Dans ce contexte, GRTgaz a décomposé son plan de conversion en trois phases :

1. la phase pilote (2016-2019), pour laquelle le budget cible a été fixé à 42 M€, dans le cadre de la délibération du 15 décembre 2016 portant décision sur les tarifs d'accès aux réseaux de transport de GRTgaz et Teréga ;
2. la première partie de la phase de déploiement (2019-2023), dont le budget cible est fixé dans la présente délibération ;
3. la seconde partie de la phase de déploiement (2023-2026), dont le budget cible sera fixé ultérieurement par la CRE.

2. DESCRIPTION DE LA PREMIERE PHASE DE DEPLOIEMENT DU PLAN DE CONVERSION

La première partie de la phase de déploiement concerne les projets du plan de conversion dont les décisions d'investissement doivent être prises par GRTgaz d'ici septembre 2019, ceci dans l'objectif de respecter le calendrier du plan de conversion, notamment pour les secteurs dont les dates de conversion sont prévues entre 2021 et 2023.

Les projets d'investissements de GRTgaz, dans cette première phase de déploiement, comportent trois composantes principales :

1. un programme d'adaptation de onze sites existants :
 - les projets de raccordement du réseau de gaz H au réseau de gaz B au niveau des 5 postes suivants : Antheuil-Portes, Homblières, Nesle, Caulaincourt et Isbergues ;
 - le projet d'isolement des réseaux de gaz B et de gaz H sur quatre sites existants : Wizernes, Arleux, Camblain-l'Abbé et Oppy ;

² Décret n° 2016-348 du 23 mars 2016 relatif au projet de conversion du réseau de gaz naturel à bas pouvoir calorifique dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise et de l'Aisne

³ Délibération de la CRE du 21 mars 2018 portant avis sur le projet de conversion de la zone Nord de la France de gaz à bas pouvoir calorifique en gaz à haut pouvoir calorifique

- le projet d'adaptation de l'instrumentation pour le suivi, la maîtrise de la qualité du gaz transporté et la détermination du PCS lors de chaque conversion de secteur et après ;
 - la modification de l'adaptateur de Loon-Plage pour garantir l'alimentation progressive en gaz H de l'artère Artois Ouest par le Nord.
2. un projet de construction d'une canalisation DN300 de 12 km entre Béthune et Lens ;
 3. un projet d'adaptation du site de compression de Taisnières.

A ce stade, seul le projet d'adaptation du site de compression de Taisnières est au niveau de l'étude de base. Les projets d'adaptation des onze sites existants et le projet de construction d'une canalisation entre Béthune et Lens sont encore au stade de l'étude faisabilité.

3. BUDGET ENVISAGE PAR GRTGAZ

GRTgaz a présenté un budget prévisionnel pour l'ensemble du projet qui s'élève à 33,2 M€ et se décompose ainsi :

- « Adaptation des onze sites existants » pour un montant de [confidentiel] ;
- « Projet de canalisation Béthune-Lens » pour un montant de [confidentiel] ;
- « Projet d'adaptation du site de Taisnières » pour un montant de [confidentiel].

4. AUDIT DES BUDGETS DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS

La CRE a mandaté un cabinet externe pour mener un audit du budget prévisionnel transmis par GRTgaz.

4.1 Projets d'adaptation des onze sites existants

Le consultant a effectué des analyses comparatives des coûts unitaires des dépenses de travaux, d'étude et de matériels de l'ensemble des onze sites concernés et recommande, pour les sites qui présentent des coûts unitaires supérieurs à ceux constatés dans l'analyse comparative (coûts de matériels du projet d'adaptation de Loon-Plage et coûts de travaux de tuyauteries des travaux d'isolement H/B), d'appliquer la moyenne des coûts constatés sur les autres projets. Par ailleurs, le consultant recommande un ajustement sur les provisions pour aléas de certains projets.

Le consultant recommande ainsi un ajustement de 0,4 M€ sur l'ensemble des projets d'adaptation des onze sites existants.

4.2 Projet de canalisation Béthune-Lens

Le consultant a analysé les coûts unitaires des dépenses de matériels, d'études et de travaux sur la base d'analyses comparatives de projets français (Macon, Villiers-Faucon, Bretagne-Sud, Capens-Pamiers) et allemands. Le consultant conclut à des coûts unitaires supérieurs à ceux relevés dans les analyses comparatives, notamment ceux liés aux achats de tubes et à la pose de ligne. Le consultant recommande d'appliquer une moyenne des coûts unitaires relevés dans les analyses comparatives pour ces postes de dépense. Par ailleurs, le consultant constate que certaines dépenses, comme celles liées à la catégorie des autres travaux (plantations ou créations de zones réservées) ne sont pas clairement identifiées et chiffrées et qu'il n'y a pas lieu de prévoir un budget correspondant. Enfin, le consultant recommande un ajustement sur les provisions pour aléas du projet.

Sur le projet de canalisation de Béthune-Lens, le consultant recommande un ajustement global de 1,1 M€.

4.3 Projet d'adaptation du site de Taisnières

Le consultant a analysé les coûts unitaires des dépenses de matériels, d'études et de travaux sur la base d'une analyse comparative de 13 grands projets français. Le consultant conclut à des coûts unitaires supérieurs à ceux relevés dans l'analyse comparative des projets français concernant les dépenses de matériels, notamment les robinets et les vannes, et sur les dépenses de travaux de tuyauteries. Par ailleurs, le consultant recommande un ajustement sur les provisions pour aléas standards.

Sur le projet d'adaptation du site de Taisnières, le consultant recommande un ajustement global de 0,8 M€.

4.4 Synthèse des ajustements proposés par le consultant

Sur l'ensemble du projet de conversion de la zone B (première partie de la phase de déploiement), le consultant recommande un ajustement global de 2,3 M€, ce qui conduit à une baisse de 7 % du budget présenté par GRTgaz.

Postes (M€)	Budget demandé par GRTgaz	Niveau recommandé	Montant de l'ajustement
Adaptation des onze sites existants	[confidentiel]	[confidentiel]	-0,4
Canalisation Béthune-Lens	[confidentiel]	[confidentiel]	-1,1
Adaptation du site de Taisnières	[confidentiel]	[confidentiel]	-0,8
Total	33,2	30,9	-2,3

5. ANALYSE DE LA CRE

5.1 Adaptation des onze sites existants

La CRE considère que les analyses du consultant sont pertinentes sur les dépenses relatives au projet d'adaptation des onze sites, les coûts unitaires des projets Loon-Plage et des travaux d'isolement H/B étant supérieurs aux coûts constatés dans les échantillons des analyses comparatives réalisées. Par ailleurs, la CRE considère que GRTgaz surestime ses provisions pour aléas et retient les ajustements du consultant.

La CRE retient l'ensemble des ajustements proposés par le consultant de 0,4 M€.

5.2 Projet de canalisation Béthune-Lens

La CRE considère que les analyses du consultant sont pertinentes sur les dépenses relatives au projet de construction de canalisation Béthune-Lens, les coûts unitaires des dépenses de travaux et de matériels étant supérieurs aux coûts constatés dans les échantillons des analyses comparatives réalisées.

Par ailleurs, la CRE considère que GRTgaz surestime également ses provisions pour aléas et retient les ajustements du consultant.

La CRE retient l'ensemble des ajustements proposés par le consultant de 1,1 M€.

Cependant, la CRE constate que les acteurs concernés par le plan de conversion n'ont pas étudié de solutions alternatives à la construction de cette canalisation. En conséquence, elle demande à GRTgaz et GRDF d'étudier l'opportunité d'un schéma d'investissement alternatif d'ici fin 2020 et demande à GRTgaz de ne pas engager les dépenses prévues au-delà des études visées dans la présente délibération d'ici cette échéance.

5.3 Projet d'adaptation du site de Taisnières

La CRE considère que les analyses du consultant sont pertinentes sur les dépenses relatives aux travaux de tuyauteries et sur les dépenses liées aux coûts de matériels, notamment les robinets et les vannes et retient l'ajustement sur ce poste ainsi que les ajustements sur les aléas standards.

La CRE retient l'ensemble des ajustements proposés par le consultant de 0,8 M€.

5.4 Synthèse des ajustements retenus par la CRE

Sur l'ensemble du projet de conversion de la zone B (première partie de la phase de déploiement), la CRE retient l'ensemble des ajustements de 2,3 M€, ce qui conduit à une baisse de 7 % du budget présenté par GRTgaz.

DECISION

La délibération du 15 décembre 2016 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de GRTgaz et Teréga (ATRT6) a introduit un mécanisme de régulation incitative applicable à l'ensemble des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) dont le budget est supérieur à 20 M€. Ce mécanisme a pour objectif d'inciter les GRT à la maîtrise de leurs dépenses d'investissements par la fixation par la CRE d'un budget cible.

Concernant le projet de construction de la canalisation entre Béthune et Lens, la CRE demande à GRTgaz et GRDF d'étudier l'opportunité d'un schéma d'investissement alternatif à la réalisation de cette canalisation d'ici fin 2020 et demande à GRTgaz de ne pas engager les dépenses prévues au-delà des études visées dans la présente délibération d'ici cette échéance.

En application de la délibération susmentionnée, la CRE fixe le budget cible de la première partie de la phase de déploiement du plan de conversion du réseau actuellement en gaz B de GRTgaz en gaz H à 30,9 M€, après application de trois ajustements, sous réserve des conclusions de l'étude qui sera réalisée par GRTgaz et GRDF concernant la construction de la canalisation entre Béthune et Lens.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise au ministre de la transition écologique et solidaire. Elle sera notifiée à GRTgaz.

Délibéré à Paris, le 18 juillet 2019.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO