

Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie du 3 mai 2010 sur l'application de l'article 7 du règlement (CE) n° 1228/2003 du 26 juin 2003 et les modalités d'accès au réseau public de transport d'électricité français de nouvelles interconnexions exemptées

1. Introduction

1.1. Contexte

L'article 14 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifiée relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (ci-après la « loi du 10 février 2000 »), confie au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité la mission de développer le réseau public de transport afin, notamment, de permettre l'interconnexion avec les autres réseaux.

L'article 7 du règlement (CE) n° 1228/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité (ci-après le « règlement 1228/2003 ») fixe les conditions suivant lesquelles une nouvelle ligne d'interconnexion peut être exemptée, par les autorités de régulation nationales, de tout ou partie de la réglementation en vigueur en termes d'accès des tiers, d'approbation des méthodologies de tarification et d'affectation des revenus générés par l'attribution des capacités de la ligne.¹

En vertu de l'article 7 du règlement 1228/2003 et en l'absence de dispositions contraires de l'Etat, le régulateur national dispose d'une compétence de principe pour instruire les demandes et exempter de nouvelles interconnexions.

Une décision de dérogation constitue une décision individuelle créatrice de droit notifiée à ce titre au demandeur et publiée sur le site Internet de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (cf. 2.1.7 ci-après).

Une décision de dérogation, qui entraînerait des conséquences en matière de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport d'électricité ainsi que d'accès et d'utilisation de ce réseau, pourra conduire la CRE à mettre en œuvre les dispositions de l'article 37 de la loi du 10 février 2000.

En application de l'article 2 du règlement 1228/2003, une interconnexion est une « ligne de transport qui traverse ou enjambe une frontière séparant des États membres et qui relie des réseaux de transport nationaux des États membres ». Une nouvelle interconnexion est définie comme une interconnexion non achevée au 15 juillet 2003.

Ainsi la notion de « nouvelle interconnexion exemptée » résulte du droit communautaire et n'a pas été précisée en droit français. Il est, par conséquent, nécessaire de préciser le cadre réglementaire dans lequel s'inscrirait un tel projet et, potentiellement, de définir des dispositions adaptées à leurs spécificités afin de permettre leur insertion dans le système régulé français.

¹ La CRE rappelle qu'une dérogation ne donne en aucun cas le droit de construire une interconnexion et que tout porteur de projet reste soumis à la législation applicable, notamment en matière d'urbanisme et d'environnement mais également s'agissant des modalités techniques de raccordement au RPT, des procédures de demande de raccordement et des modalités financières d'accès au RPT.

À l'occasion de la consultation publique réalisée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) du 2 avril au 2 mai 2009, les acteurs du marché de l'électricité ont exprimé leurs avis sur les conditions de dérogation et les modalités d'accès au réseau à appliquer à de nouvelles interconnexions exemptées. La CRE a tenu compte de ces contributions lors de l'élaboration du présent document.

1.2. Principes

La CRE a pour mission de concourir au bon fonctionnement du marché de l'électricité au bénéfice des consommateurs finals. Elle doit, également, veiller à ce que les conditions d'accès aux réseaux de transport d'électricité n'entraient pas le développement de la concurrence.²

Trois grands principes ont guidé la CRE dans l'élaboration de la présente consultation publique. Ces principes reflètent également les préoccupations des contributeurs à la consultation publique du 2 avril 2009.

1.2.1. Protection des intérêts des clients finals et des autres utilisateurs du réseau

Les clients finals et les autres utilisateurs du réseau financent, par le biais des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), tout investissement régulé, indépendamment de sa rentabilité *ex post*. Les utilisateurs supportent le risque que les bénéfices générés par l'investissement soient moindres que ceux initialement escomptés, il est donc indispensable que les projets d'investissement proposés par le gestionnaire du réseau public de transport soient estimés rentables *ex ante*.

Ce principe s'applique, également, dans le cas d'une demande de dérogation en vue d'une interconnexion exemptée. En effet, une nouvelle interconnexion exemptée génère des externalités à la fois positives (rapprochement des prix, amélioration de la sécurité d'approvisionnement, liquidité des marchés) et négatives (nécessité de renforcement du réseau, impact sur les recettes des interconnexions existantes). Il convient donc d'apprécier les bénéfices économiques nets pour la collectivité, afin d'assurer un impact positif pour les clients finals.

1.2.2. Créer un cadre réglementaire stable, transparent et non-discriminatoire

La procédure de dérogation et les conditions d'accès au réseau public de transport d'électricité appliquées aux nouvelles interconnexions exemptées doivent à la fois :

- permettre aux utilisateurs du réseau de comprendre les conséquences, directes et indirectes, de l'octroi d'une dérogation et de s'exprimer sur les dossiers de demande déposés auprès de la CRE ;
- fournir un cadre de régulation stable et transparent à l'investisseur afin de lui garantir le maximum de visibilité ;
- assurer un traitement non-discriminatoire entre lignes exemptées et régulées en phase d'exploitation.

1.2.3. Favoriser l'intégration des marchés européens de l'électricité

La CRE travaille, en coopération avec les autres régulateurs européens, à créer des conditions favorables à l'intégration des marchés européens de l'électricité. Une condition nécessaire de cette intégration est de disposer de capacités d'interconnexion suffisantes.

S'ajoutant aux interconnexions régulées, de nouvelles interconnexions exemptées peuvent jouer un rôle dans la construction du marché européen. Il faut, cependant, que le cadre de régulation encourage les exploitants de ces nouvelles interconnexions exemptées à contribuer positivement à l'intégration des marchés.

² Article 28 de la loi du 10 février 2000.

1.3. Organisation du document

Dans la présente consultation, la CRE expose ce qu'elle considère comme étant le juste cadre pour insérer de manière efficace les nouvelles interconnexions exemptées dans le système régulé français :

- elle précise ce que pourrait être le contenu du dossier de demande de dérogation à fournir par l'exploitant d'une nouvelle interconnexion exemptée ; ces pièces doivent permettre à la CRE d'évaluer que les critères d'exemption sont remplis ;
- elle propose des modalités d'accès et de raccordement au réseau public de transport d'électricité pour de nouvelles lignes d'interconnexion exemptées.

Les propositions de ce document sont soumises à consultation publique et ne préjugent en rien de la décision finale de la CRE.

A la fin du document sont présentées les modalités de consultation ainsi que les étapes suivantes.

2. Application de l'article 7 du règlement 1228/2003

L'article 7 du règlement 1228/2003 (ci-après l'« *article 7* ») ouvre la possibilité d'accorder une dérogation à l'article 6 § 6 du même règlement (utilisation des recettes d'une interconnexion électrique) et/ou des articles 20 (accès des tiers), 23 § 2, 23 § 3, 23 § 4 (pouvoir d'approbation et de modification des règles de gestion et d'attribution de la capacité d'une interconnexion) de la directive 2003/54/CE du 26 juin 2003.

Comme précisé par la Commission européenne³, ces dérogations doivent revêtir un caractère exceptionnel : en règle générale, de nouvelles lignes d'interconnexion sont développées sous la responsabilité des gestionnaires des réseaux de transport d'électricité dans un cadre régulé.

Dans cette partie de la consultation, la CRE propose une procédure de demande et une liste de documents à fournir par le demandeur d'une dérogation. Cette liste de documents pourrait rester indicative et être complétée en fonction des caractéristiques de chaque demande. Les demandes reçues seront étudiées au cas par cas, conformément au paragraphe 4.a de l'article 7⁴.

2.1. Demande d'une dérogation : appréciation des critères

Selon l'article 7, l'octroi d'une dérogation est soumis à six conditions (numérotées de a à f). Un dossier de demande de dérogation doit contenir des éléments détaillés et précis démontrant que le projet présenté remplit l'ensemble des conditions.

Dans la suite de cette partie, la CRE indique comment une demande de dérogation pourrait répondre à chacune de ces conditions. Puis sont indiqués les principes essentiels qui devraient être intégrés dans les règles et méthodes de gestion et d'attribution des capacités de la nouvelle interconnexion, ainsi que les pièces essentielles que doit contenir un dossier de dérogation. Ces indications ne sont pas exhaustives et pourraient évoluer en fonction des spécificités de chaque demande.

Toute demande de dérogation soumise à la CRE devra être rédigée en langue française. La CRE pourra utiliser les pièces du dossier à des fins de consultation publique, tant que les éléments fournis ne relèvent pas du secret des affaires ou ne constituent pas des informations commercialement sensibles.

³ La Commission des Communautés européennes précise, dans le texte « *Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity* » du 6 mai 2009, que « *The Gas and Electricity Directives oblige transmission system operators (TSOs) to invest to meet reasonable market demand for transmission [...]. The necessary investment should therefore be realised by the TSOs provided that the ensuing costs are adequately compensated for by regulated tariffs* ».

⁴ « *L'autorité de régulation peut statuer, au cas par cas, sur la dérogation visée [...]* ».

2.1.1. Accroissement de la concurrence (condition a)

La condition *a* concerne l'accroissement de la concurrence apporté par l'investissement :

« *a*) l'investissement doit accroître la concurrence en matière de fourniture d'électricité ».

L'analyse de cette condition est complétée par l'analyse de la condition *f* (cf. partie 2.1.3).

2.1.2. Risque (condition b)

La condition *b* concerne le risque lié au projet :

« *b*) le degré de risque associé à l'investissement est tel que l'investissement ne serait pas effectué si la dérogation n'était pas accordée ».

La législation française confie le développement, la construction et l'exploitation d'interconnexions régulées au gestionnaire du réseau de transport. La construction et l'exploitation d'une interconnexion par un investisseur privé ne peuvent donc avoir lieu que dans le cadre prévu par le règlement 1228.

A priori, la condition *b* semble satisfaite dès lors qu'aucun projet d'interconnexion régulée analogue⁵ n'existe. La condition pourrait donc, en particulier, être considérée satisfaite dans le cas où un projet d'interconnexion régulée existe, mais où l'acceptation d'un risque plus important par le demandeur de dérogation lui permet de proposer un projet plus intéressant pour la collectivité, par exemple en termes de capacité d'interconnexion ou en termes de délais de réalisation proposés.

Si une dérogation est accordée, la CRE veillera à ce que son étendue soit à la mesure du risque encouru par l'investisseur. Dans certains cas, la CRE pourrait par exemple accorder une dérogation partielle de l'article 6§6⁶ en imposant au porteur de projet un partage des revenus ou des profits. Tout ou partie des recettes dépassant un certain plafond seraient alors utilisées pour augmenter les capacités d'interconnexion ou viendraient en déduction des charges à couvrir par le tarif d'utilisation du réseau régulé.

2.1.3. Impact de la dérogation (condition f)

La condition *f* concerne l'impact de la dérogation :

« *f*) la dérogation ne porte pas atteinte à la concurrence ni au bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, ni au bon fonctionnement du réseau réglementé auquel l'interconnexion est reliée ».

L'analyse de l'impact de la nouvelle interconnexion sur la concurrence et sur le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité devra prendre en compte le caractère exempté du régime sous lequel sera exploitée la nouvelle interconnexion. Ceci implique la prise en compte de l'identité de l'investisseur et de ses actionnaires et des règles proposées pour la gestion (cf. paragraphe 2.1.5) et l'attribution de la capacité de l'interconnexion. L'investisseur devra montrer que, avec les règles de gestion et d'attribution proposées, la mise à disposition de la capacité d'interconnexion planifiée ne portera pas atteinte à la concurrence ou au bon fonctionnement du marché intérieur. **La CRE sera particulièrement attentive à l'impact d'une attribution de produits de très long terme (pluriannuels) sur le fonctionnement des marchés et sur la concurrence (si l'investisseur souhaite proposer ce type de produit), et à l'impact d'un accès prioritaire accordé à un acteur dominant (actionnaire ou non).** Si une dérogation est accordée, toute modification de l'actionariat pendant la période de validité de la dérogation entraînant un changement de contrôle⁷ devra être notifiée à la CRE.

⁵ Analogie notamment en termes de délais de réalisation, de capacité construite et de bénéfice économique net pour l'utilisateur.

⁶ L'article 6 § .6 du règlement 1228/2003 concerne l'utilisation de la rente de congestion.

⁷ Au sens de l'article 3 § 3 a) du règlement (CE) n°139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004.

La CRE sera également attentive à l'impact de la nouvelle interconnexion sur le fonctionnement du réseau régulé. L'analyse de l'impact devra intégrer les contraintes prévisionnelles sur le réseau public de transport, mais aussi les conséquences pour les recettes et dépenses du gestionnaire du réseau public de transport pendant la période de dérogation, qui se traduisent potentiellement par des coûts imputés aux utilisateurs du réseau.

La CRE pourrait refuser une dérogation si elle estime que la nouvelle interconnexion fait supporter aux utilisateurs du réseau un risque et un coût financiers disproportionnés par rapport à l'espérance de gain lié à l'intégration des marchés.

Dans le cas où un partage des profits de l'investisseur, en rémunérant implicitement le risque supporté par les utilisateurs, rendrait celui-ci acceptable compte tenu des externalités positives, la CRE pourrait accorder une dérogation partielle de l'article 6.6.

Le dossier de demande de dérogation devra inclure la proposition technique et financière, présentant les résultats de l'étude de raccordement, réalisée par le gestionnaire du réseau public de transport, et la solution technique envisagée pour répondre à la demande de raccordement. Lors de l'instruction, la CRE pourra être amenée à demander des informations complémentaires au gestionnaire du réseau public de transport, notamment des détails sur les études effectuées par le gestionnaire du réseau dans le cadre de la proposition technique et financière. Afin que ces études soient toujours à jour, la proposition technique et financière jointe au dossier de demande de dérogation ne doit pas dater de plus d'un mois.

2.1.4. Autres conditions (conditions c, d et e)

Les conditions c, d et e concernent la propriété et le financement de la nouvelle interconnexion :

« c) l'interconnexion doit être la propriété d'une personne physique ou morale distincte, du moins en ce qui concerne son statut juridique, des gestionnaires de réseaux dans les réseaux desquels cette interconnexion sera construite ».

Une entité indirectement contrôlée par un des gestionnaires des réseaux de transport concernés peut donc, en principe, se voir octroyer une dérogation. La CRE considère, cependant, que tout lien entre demandeur et gestionnaire de réseau devra être dûment documenté.

« d) des redevances sont perçues auprès des utilisateurs de cette interconnexion » ;

« e) depuis l'ouverture partielle du marché visée à l'article 19 de la directive 96/92/CE, il n'a été procédé au recouvrement d'aucune partie du capital ou des coûts d'exploitation de l'interconnexion au moyen d'une fraction quelconque des redevances prélevées pour l'utilisation des réseaux de transport ou de distribution reliés par cette interconnexion ».

Pour la plupart des demandes de dérogation, ces conditions nécessiteront une simple vérification plutôt qu'une analyse en profondeur. Si, à partir des premiers documents fournis, la CRE le juge nécessaire, une liste de pièces à présenter sera adressée à l'investisseur.

2.1.5. Méthodes de gestion et d'attribution de la capacité

L'alinéa *ii* du paragraphe 4.b de l'article 7 précise que le régulateur doit « examiner, au cas par cas, la nécessité éventuelle d'imposer des conditions touchant à [...] l'accès non discriminatoire à l'interconnexion ».

Dans le cas où une dérogation à l'article 20 de la directive 2003/54/CE⁸ n'est pas accordée, les règles de gestion et d'attribution de la capacité d'une nouvelle interconnexion exemptée devront respecter les orientations pour la gestion et l'attribution de la capacité de transfert disponible des interconnexions entre réseaux nationaux, annexées au règlement 1228/2003.

⁸ Accès des tiers.

La CRE souhaite qu'elles soient aussi harmonisées que possible avec les règles en vigueur sur les interconnexions régulées françaises, notamment celles reliant les mêmes marchés que la nouvelle interconnexion. Elles devraient, tant que possible, respecter les mêmes principes de :

- **transparence** : l'exploitant d'une nouvelle interconnexion exemptée devra publier les mêmes informations sur son activité que celles publiées par l'exploitant d'une interconnexion régulée reliant les mêmes marchés. De plus, l'utilisation d'une plate-forme existante pour l'attribution des capacités devra être privilégiée autant que possible ;
- **maximisation de la capacité mise à la disposition des acteurs de marché** : des mesures de non rétention de capacité devront être mises en place. De telles mesures comprennent, *a minima*, l'introduction d'une étape ferme des nominations suffisamment tôt pour permettre la réattribution des produits non utilisés et le *netting* des capacités de long terme nominées en sens opposé ;
- **optimisation de l'utilisation des capacités d'interconnexion** : les modèles cibles définis pour les différentes échéances de temps dans le cadre de travaux européens⁹ devront, , être mis en place. Afin de permettre la réalisation d'échanges d'ajustement, l'exploitant de la nouvelle interconnexion exemptée devra mettre à disposition des gestionnaires des réseaux interconnectés toute la capacité d'interconnexion restant disponible après l'échéance infra-journalière. La mise à disposition de cette capacité pourrait éventuellement être facturée aux gestionnaires de réseaux.
- **accès non-discriminatoire des tiers** : les critères d'accès à la capacité d'interconnexion devront être définis de façon claire et transparente. L'attribution des capacités devra être basée sur des critères non-discriminatoires, transparents et basés sur le marché ;
- **organisation d'un marché secondaire** : l'exploitant d'une nouvelle interconnexion exemptée devra mettre en place des mécanismes de revente et de transfert de capacité.

Le paragraphe 4.c de l'article 7 précise que :

« lorsqu'elle accorde une dérogation, l'autorité de régulation compétente peut approuver ou fixer les règles et/ou mécanismes relatifs à la gestion et à l'attribution de la capacité ».

Les règles de gestion et d'attribution de la capacité d'une nouvelle interconnexion exemptée seront soumises à l'approbation de la CRE avant leur mise en place ainsi qu'à chaque éventuelle révision de ces règles¹⁰.

Enfin, le régulateur doit bénéficier d'un niveau d'accès aux données de gestion et de transactions suffisamment élevé pour s'assurer de l'application des principes listés ci-dessus et pour assurer sa mission de surveillance des transactions effectuées sur les marchés organisés, ainsi que les échanges aux frontières. Une procédure de communication de données sera, donc, établie. En application de l'article 33 de la loi du 10 février 2000, la CRE se réserve, néanmoins, l'accès à toute donnée supplémentaire qu'elle jugera nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

2.1.6. Eléments du dossier de demande de dérogation

Une demande de dérogation devra être accompagnée des pièces suivantes :

Pièces du dossier de demande de dérogation	Rédacteur
i) Analyse du ou des marché(s) pertinent(s) à considérer	Investisseur
ii) Mesures préconisées pour éviter qu'un acteur dominant ne renforce son pouvoir de marché	Investisseur

⁹ http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_WORKSHOP/Stakeholder%20Fora/Florence%20Fora/PCG

¹⁰ Dans la plupart des cas, une dérogation de l'art. 23.2.a de la directive 2003/54/CE ne sera donc pas accordée, la CRE gardant son pouvoir d'approbation.

<p>iii) Une analyse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du surplus collectif généré par l'interconnexion et sa répartition selon les différents types d'acteurs - de la rentabilité du projet (pour l'investisseur) <p>Cette analyse doit inclure une étude quantitative des différents aléas auxquels s'expose le projet et l'impact potentiel sur le surplus collectif, ainsi qu'une description des scénarios dans lesquels le projet n'est pas rentable, soit pour la collectivité, d'une part, soit pour l'investisseur, d'autre part</p>	Investisseur
<p>iv) Une explication du choix de la capacité d'interconnexion projetée et de l'étendue de la dérogation demandée, accompagnée d'une estimation justifiée de la capacité optimale entre les deux réseaux de transport à relier et des coûts/risques liés à une augmentation de la capacité projetée</p>	Investisseur
<p>v) Un <i>business-plan</i> détaillé avec une évaluation des coûts et des bénéfices pour l'investisseur ainsi que les hypothèses sur lesquelles se base cette évaluation</p>	Investisseur
<p>vi) Une étude de l'impact des méthodes de gestion et d'attribution retenues sur la concentration des marchés interconnectés, comparé à des méthodes de gestion et d'attribution en vigueur sur les interconnexions régulées françaises (cf. paragraphe 2.1.5). Une attention particulière sera prêtée aux acteurs dominants¹¹</p>	Cabinet indépendant
<p>vii) La proposition technique et financière présentant les résultats de l'étude de raccordement</p>	RTE
<p>viii) Une description du financement du projet</p>	Investisseur
<p>ix) Une description de l'actionnariat de l'investisseur</p>	Investisseur
<p>x) Une proposition détaillée de procédure de communication de données à la CRE</p>	Investisseur
<p>xi) Une description technique du projet et des ouvrages constituant la nouvelle interconnexion, y compris des deux points de connexion</p>	Investisseur
<p>xii) Une description détaillée des différentes étapes du projet accompagné d'un échéancier</p>	Investisseur

2.1.7. Traitement du dossier de dérogation

La CRE étudiera toute demande de dérogation conjointement avec le régulateur de l'État membre dont le réseau de transport d'électricité serait relié par la nouvelle interconnexion envisagée. Cette étude servira, dans un premier temps, à lister les éléments nécessaires pour compléter le dossier. Aucune demande ne sera étudiée avant que le dossier ne soit déposé auprès des deux régulateurs.

Une fois le dossier complet reçu, la CRE lancera une consultation publique sur sa partie non confidentielle.

Le dossier de demande complété sera étudié conjointement avec le régulateur de l'autre État membre concerné. Suite à cette étude, la CRE donnera sa décision, éventuellement en imposant des conditions supplémentaires à celles décrites par l'investisseur dans son dossier de demande.

¹¹ Tout acteur détenant 40% ou plus du marché de gros en France pourrait être considéré comme dominant.
7/14

En application des paragraphes 4 et 5 de l'article 7, la décision de dérogation sera dûment motivée et publiée sur le site Internet de la CRE. Elle sera notifiée immédiatement à la Commission européenne qui aura deux mois pour demander à la CRE de modifier ou d'annuler sa décision d'accorder une dérogation. Elle sera également notifiée au demandeur de la dérogation.

2.2. Révision et expiration de la dérogation

2.2.1. Conditions de révision de la dérogation

Une dérogation est accordée pour une période déterminée, mais la CRE devrait avoir la possibilité de la réviser, voire de la retirer, dans le cas où n'est plus respectée au moins l'une des conditions de dérogation énumérées dans l'article 7 ou l'une des conditions imposées par la CRE en application de l'article 4.b de l'article 7. Une révision ou une abrogation de la dérogation pourrait être envisagée si le non-respect de ces conditions peut être imputé à l'investisseur de la nouvelle interconnexion exemptée ou à l'évolution de son actionnariat.

En cas de modification importante du contexte économique ou réglementaire, la CRE pourrait, exceptionnellement, envisager une révision de la dérogation.

2.2.2. Expiration de la période de dérogation

La législation française confie l'exploitation des interconnexions régulées au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité. Or, à moins qu'un prolongement de la durée de dérogation ne soit accordé, tel qu'envisagé ci-dessous, toute éventuelle continuation de l'exploitation doit avoir lieu sous le régime régulé.

Le propriétaire de la nouvelle interconnexion exemptée doit, donc, à la fin de la dérogation, choisir parmi les options suivantes :

- arrêter l'exploitation et déconnecter l'ouvrage du réseau public de transport d'électricité ;
- demander une révision de la dérogation amenant à un prolongement de sa durée. Si un prolongement de la dérogation est obtenu, l'exploitation de l'interconnexion sous régime exempté peut se poursuivre ;
- céder l'ouvrage aux gestionnaires de réseaux (RTE du côté français) contre un montant qui doit prendre en compte la valeur économique de l'interconnexion ainsi que son état technique. La valeur de cession retenue pour une nouvelle interconnexion exemptée, en fin de période de dérogation, doit être déterminée selon une procédure transparente et équitable. Une telle cession dépend de l'approbation par les gestionnaires des réseaux interconnectés, et, dans le droit actuel, de l'approbation de la CRE.

3. Recommandations sur les modalités d'accès, de raccordement et d'exploitation d'une nouvelle interconnexion exemptée dans le système régulé français

3.1. Raccordement d'une nouvelle interconnexion exemptée au réseau public de transport d'électricité

3.1.1. Modalités techniques de raccordement d'une nouvelle interconnexion exemptée

L'article 14 de la loi du 10 février 2000 dispose qu'un décret fixe les « *prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement pour le raccordement au réseau public de transport auxquelles doivent satisfaire les installations des producteurs, les installations des consommateurs directement raccordés, les réseaux publics de distribution, les circuits d'interconnexion ainsi que les lignes directes* ».

En application de cette disposition, deux décrets ont été publiés. Le décret n° 2003-588 du 27 juin 2003 modifié, relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les installations en vue de leur raccordement au réseau public de transport de l'électricité. Ce décret fixe les modalités techniques de raccordement à l'exclusion des installations de production, qui sont traitées par le décret n° 2008-386 du 23 avril 2008.

Les nouvelles interconnexions exemptées qui sont, techniquement, des circuits d'interconnexion, doivent respecter les dispositions du décret du 27 juin 2003 susvisé. Pour cela, au même titre que les installations des consommateurs et des réseaux publics de distribution, un arrêté devra préciser les prescriptions techniques de conception et de fonctionnement pour vérifier que les nouvelles interconnexions exemptées satisfont aux objectifs fixés par ce décret pour leur raccordement au réseau public de transport. À défaut de la publication de cet arrêté, des règles transitoires précisant les prescriptions techniques du raccordement d'un circuit d'interconnexion devront, *a minima*, être publiées par le gestionnaire du réseau public de transport.

Les projets de règles transitoires de raccordement d'un circuit d'interconnexion devront faire l'objet, avant leur publication, d'une concertation avec les représentants des différentes catégories d'utilisateurs du réseau public de transport. Les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité seront associés à cette concertation.

Avant leur publication, le gestionnaire du réseau public de transport notifie à la CRE les règles transitoires de raccordement d'un circuit d'interconnexion, ainsi que les résultats de la concertation menée avec les représentants des différentes catégories d'utilisateurs et des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité, en faisant apparaître l'ensemble des opinions recueillies.

Tout projet de modification des règles transitoires de raccordement d'un circuit d'interconnexion devra suivre le même processus de concertation et de notification avant sa publication.

3.1.2. Traitement de la demande de raccordement d'une nouvelle interconnexion exemptée

En application du 2° de l'article 37 de la loi du 10 février 2000, la CRE pourrait préciser les conditions de raccordement au réseau public de transport d'électricité, qui s'appliquent aux nouvelles interconnexions exemptées.

Cette délibération portant décision sur les règles d'élaboration de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées au réseau public de transport d'électricité pourrait prendre la forme suivante :

1. Sur l'élaboration de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées

Pour assurer le traitement objectif, non-discriminatoire et transparent des demandes de raccordement, il convient que tout investisseur d'une nouvelle interconnexion exemptée puisse prendre connaissance de la procédure de raccordement qui lui sera appliquée. Par conséquent, le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité doit publier une procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées, visées par l'article 7 du règlement 1223/2003.

Les projets de procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées doivent faire l'objet, avant leur publication, d'une concertation avec les représentants des différentes catégories d'utilisateurs de ces réseaux. Les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité sont associés à cette concertation.

Avant leur publication, le gestionnaire du réseau public de transport notifie à la CRE la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées, ainsi que les résultats de la concertation menée avec les représentants des différentes catégories d'utilisateurs et des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité, en faisant apparaître l'ensemble des opinions recueillies.

Tout projet de modification de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées doit suivre le même processus de concertation et de notification avant sa publication.

Dans chaque nouvelle procédure, le gestionnaire du réseau public de transport précise les conditions de son entrée en vigueur, notamment vis-à-vis des demandes de raccordement en cours d'instruction. Des dispositions transitoires peuvent être prévues en cas d'évolutions de la réglementation.

Le gestionnaire du réseau public de transport doit engager sans délai l'élaboration de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées. La publication et l'entrée en vigueur de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées doit intervenir au plus tard six mois après la publication de la présente décision.

2. Sur le contenu minimal de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées

La procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées élaborée par le gestionnaire du réseau public de transport définit et décrit les étapes de l'instruction d'une demande de raccordement d'une nouvelle interconnexion exemptée, depuis l'éventuelle pré-étude du raccordement d'un projet d'interconnexion jusqu'à la mise en exploitation de ce raccordement.

La procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées précise la nature des études nécessaires pour établir la proposition de raccordement et, le cas échéant, les conventions de raccordement et d'exploitation. Elle indique, également, les engagements du gestionnaire du réseau public de transport sur les délais de traitement de la demande de raccordement et sur les coûts et délais de mise à disposition des ouvrages du réseau public de transport annoncés dans ce document.

3. Sur l'information des investisseurs concernant la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées

La procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées, élaborées en application de la présente décision, est incluse dans la documentation technique de référence.

L'existence de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées et le moyen d'en prendre connaissance doivent être indiqués à toute personne qui en fait la demande.

La procédure de traitement des demandes de raccordement pourrait s'inspirer de celle appliquée par le gestionnaire du réseau public de transport aux demandes de raccordement d'une installation de production.

Les nouvelles interconnexions exemptées pourraient entrer en file d'attente au même titre qu'une installation de production.

3.1.3. En cas de différend

Tout éventuel différend sur les conditions de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées peut être réglé par le tribunal compétent. Le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie pourrait également être compétent.

3.2. Modalités financières d'accès au réseau public de transport

3.2.1. Les spécificités des nouvelles interconnexions exemptées semblent justifier de ne pas leur appliquer le tarif d'utilisation du réseau public de transport d'électricité

L'application du TURPE aux nouvelles interconnexions exemptées serait contraire à plusieurs objectifs importants :

- **non-discrimination entre lignes exemptées et régulées** : en effet, il est souhaitable qu'en phase d'exploitation, les interconnexions exemptées et régulées puissent être exploitées dans les mêmes conditions. Les interconnexions régulées ne payant pas le TURPE, l'appliquer aux interconnexions exemptées reviendrait à donner un avantage concurrentiel considérable aux interconnexions régulées ;
- **intégration des marchés** : l'interconnexion serait utilisée uniquement lorsque le différentiel de prix de marché serait supérieur à la part du TURPE liée à l'énergie. Malgré un différentiel de prix non nul, certains échanges transfrontaliers seraient alors empêchés par l'application du TURPE, alors même que les capacités d'interconnexion seraient disponibles. L'intérêt économique de l'interconnexion en serait inutilement diminué pour l'investisseur comme pour la collectivité, possiblement jusqu'au point où le projet ne serait plus rentable ;
- **contradiction avec l'esprit de l'article 4.4¹² du règlement européen 1228** : si l'application du TURPE aux flux transfrontaliers n'est pas directement contraire à cet article, il est clairement contraire à l'esprit du règlement, puisqu'il est équivalent à un empilement de redevances¹³.

En conséquence, il n'apparaît pas souhaitable que l'investisseur d'une nouvelle d'interconnexion exemptée paye le tarif d'utilisation du réseau public du transport d'électricité.

Dans certains cas, il pourra néanmoins être amené à verser une partie de ses bénéfices à la collectivité (cf. parties 2.1.2 et 2.1.3).

3.2.2. Coûts de raccordement

Le raccordement d'une installation au réseau public d'électricité génère des coûts de réseau liés à l'extension et au renforcement. Dans le cas du raccordement d'un utilisateur classique, les coûts liés à l'extension lui sont facturés, et ceux liés au renforcement sont socialisés à travers le TURPE.

Le II de l'article 4 de la loi du 10 février 2000 dispose que les « *tarifs d'utilisation des réseaux couvrent notamment une partie des coûts de raccordement à ces réseaux [...]. Par ailleurs, la part des coûts de branchement et d'extension de ces réseaux non couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux publics peut faire l'objet d'une contribution* ».

La contribution versée par un demandeur de raccordement ne peut, donc, dans l'état actuel du droit, couvrir qu'au plus les coûts de branchement et d'extension, ce qui exclut les coûts de renforcement.

Dans l'immédiat, c'est donc ce mode de facturation qui devrait être appliqué à une nouvelle interconnexion exemptée. La CRE propose de garder cette solution pour l'avenir, puisqu'elle permet :

- **un cadre stable, donc de la visibilité dans le temps pour l'investisseur** : proposer un autre mode de facturation réduirait fortement la visibilité de l'investisseur, puisqu'une composante potentiellement importante de son plan de développement dépendrait d'un changement législatif incertain ;

¹² Article 4.4 du règlement européen 1228 : « *Sous réserve que des signaux de localisation appropriés et efficaces soient fournis, conformément au paragraphe 2, les redevances d'accès aux réseaux payables par les producteurs et les consommateurs sont appliquées indépendamment du pays de destination et, respectivement, d'origine de l'électricité, comme spécifié dans l'accord commercial sous-jacent [...]* ».

¹³ A titre d'illustration, de l'énergie produite en France et vendue à un client dans un pays voisin, passant par une nouvelle interconnexion exemptée se verrait facturer à la fois le timbre d'injection et de soutirage en France, plus, *a minima*, le tarif de soutirage dans le pays voisin. Ce phénomène est également appelé *pancaking*.

- **de la visibilité sur les coûts de raccordement facturés à l'investisseur** : l'ordre de grandeur des coûts d'extension est relativement prévisible par l'investisseur. Un éventuel calcul de la totalité des coûts des renforcements, effectué par le gestionnaire du réseau, permettrait très peu de visibilité, mais serait également très opaque. En effet, le gestionnaire de réseau devrait intégrer dans son calcul des informations commercialement sensibles qui ne pourraient être divulguées, notamment sur de nouveaux projets de production demandeurs de raccordement ;
- **un cadre favorable à l'intégration des marchés** : si les coûts de renforcement étaient facturés au porteur de projet, le projet aurait très peu de chance d'être rentable. En effet, le porteur de projet se retrouverait dans une situation où on lui ferait internaliser l'ensemble des coûts générés par son projet sans qu'il puisse profiter d'une grande partie des externalités positives (rapprochement des prix, renforcement de la liquidité des marchés, amélioration de la sécurité d'approvisionnement) puisque celles-ci ne génèrent pas de recettes pour le porteur de projet. Dans un tel cas de figure, les utilisateurs du réseau auraient bien la garantie de ne supporter aucun coût lié au projet, mais seraient également privés d'une grande partie des externalités positives générées par le projet.

Dans le souci de préserver l'intérêt des utilisateurs du réseau public de transport, la CRE sera extrêmement attentive à l'impact potentiel de la nouvelle interconnexion sur les coûts de renforcement amont supportés par ceux-ci. En application de l'article 7.1.f (cf. partie 2.1.3), elle pourrait refuser une dérogation si elle estime que les coûts supportés par la collectivité sont disproportionnés en regard des bénéfices attendus.

3.3. Modalités d'exploitation d'une nouvelle interconnexion exemptée

3.3.1. Fermeté des capacités d'injection et de soutirage proposées à l'exploitant de la nouvelle interconnexion exemptée

D'après le point 1.7 des orientations annexées au règlement 1228, « [...] *les GRT ne doivent pas limiter la capacité d'interconnexion pour résoudre un problème de congestion situé à l'intérieur de leur propre zone de contrôle, sauf [...] pour des raisons de sécurité opérationnelle.* [...] ». En cas de besoin pour la sécurité du réseau, le gestionnaire du réseau public de transport pourra réduire la capacité offerte à l'exploitant d'une nouvelle interconnexion exemptée au-delà du cadre précisé dans la proposition technique et financière. Dans ce cas, l'exploitant serait indemnisé selon l'un des deux schémas suivants :

- coût d'indemnisation des détenteurs de capacité. Ce coût dépendrait du schéma d'indemnisation appliqué par l'investisseur. Celui-ci devra être le même quelle que soit l'origine de la réduction (décision du gestionnaire du réseau ou de l'exploitant de la nouvelle interconnexion) ;
- dans le cas où l'exploitant de la nouvelle interconnexion exemptée peut détenir et nommer des capacités, une réduction de celles-ci serait indemnisée au différentiel de prix entre les deux marchés interconnectés.

Toute réduction de capacité, que ce soit dans le cadre de la proposition technique et financière ou pour la sécurité du réseau public de transport, devra être signalée à l'exploitant de la nouvelle interconnexion exemptée suffisamment tôt pour qu'il soit en mesure de proposer les mêmes conditions que les interconnexions françaises régulées reliant les mêmes marchés, notamment en termes de fermeté.

3.3.2. Responsabilité de l'équilibre du réseau

L'exploitant d'une nouvelle interconnexion exemptée devra signer un contrat de responsable d'équilibre avec le gestionnaire du réseau public de transport, ou être rattaché à un responsable d'équilibre.

L'exploitant devra communiquer au gestionnaire du réseau public de transport les flux nets nominés par les détenteurs de capacité, regroupés par responsable d'équilibre. L'exploitant est responsable de la conformité des nominations nettes communiquées au gestionnaire du réseau public de transport avec les nominations effectuées par ses clients. Une procédure de communication *ad hoc* doit donc être mise en place par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité.

3.3.3. Programmation

L'exploitant d'une nouvelle interconnexion exemptée devra faire part au gestionnaire du réseau public de transport de son programme d'injection et de soutirage sur le réseau public de transport d'électricité français, au même titre et selon les mêmes échéances et modalités qu'un producteur raccordé à ce réseau.

Afin de permettre à l'exploitant d'une nouvelle interconnexion exemptée de programmer ses soutirages et injections, une procédure de programmation adaptée aux nouvelles interconnexions exemptées qui prend en compte, notamment, la programmation des soutirages, devra être élaborée et mise en place par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité.

4. Consultation

La CRE invite les parties intéressées à adresser leurs contributions au plus tard le 3 juin 2010 :

- par courrier électronique à l'adresse suivante : webmestre@cre.fr ;
- par courrier postal à l'adresse suivante :

**Commission de régulation de l'énergie
15, rue Pasquier
75379 Paris Cedex 08
France**

- en rencontrant les services de la CRE, en s'adressant à la Direction de l'accès au réseau électrique (téléphone : +33 (0)1 44 50 41 02).

Les réponses à cette consultation et leur synthèse seront publiées sur le site internet de la CRE courant juillet. Les contributeurs sont priés de préciser dans leur contribution si celle-ci peut être publiée telle quelle ou s'ils souhaitent l'anonymat et/ou la confidentialité pour toute ou partie de leur contribution.

Les parties intéressées sont invitées à répondre aux questions ci-après :

Sur les principes :

Q1 : Etes-vous d'accord avec les trois principes qui ont guidé la CRE dans l'élaboration de cette proposition (partie 1.2) ? Quels sont les autres principes qu'il vous semblerait pertinent de prendre en compte ?

Sur l'application de l'article 7 du règlement européen 1228 :

Q2 : Etes-vous d'accord avec l'appréciation proposée pour le critère sur le risque du projet (condition b, partie 2.1.2) ?

Q3 : Etes-vous d'accord avec l'appréciation proposée pour le critère d'atteinte à la concurrence et au bon fonctionnement du marché (condition f, partie 2.1.3) ?

Q4 : Etes vous d'accord avec l'appréciation proposée pour le critère de non-atteinte au système réglementé (condition f, partie 2.1.3) ?

Q5 : Jugez-vous pertinent que la CRE garde son pouvoir d'approbation des règles de gestion et d'attribution de la capacité d'interconnexion (partie 2.1.5) ?

Q6 : Jugez-vous pertinent que les règles de gestion et d'attribution de la capacité suivent les mêmes principes qu'une interconnexion régulée, sauf dans le cas où une dérogation à l'article 20 de la directive 2003/54/CE est accordée ? Si oui, êtes-vous d'accord avec les principes énoncés (partie 2.1.5) ?

Q7 : Jugez-vous pertinente la liste de documents à fournir dans une demande de dérogation (partie 2.1.6) ?

Q8 : Que pensez-vous des conditions de révision d'une dérogation ? Voyez-vous d'autres cas où une révision pourrait être nécessaire (partie 2.2.1) ?

Q9 : D'après vous, les conditions de fin de dérogation sont-elles acceptables ? Si non, quels changements proposez-vous (partie 2.2.2) ?

Sur les modalités d'accès au réseau :

Q10 : Etes-vous d'accord avec la procédure proposée pour mettre en place des modalités techniques (partie 3.1.1) ?

Q11 : Que pensez-vous de la procédure proposée pour traiter une demande de raccordement d'une nouvelle interconnexion exemptée (partie 3.1.2) ? En particulier, une telle interconnexion doit-elle entrer en file d'attente pour les injections au même titre qu'un producteur ?

Q12 : Que pensez-vous des modalités financières de raccordement et d'accès proposées (partie 3.2) ? Ces modalités, combinées avec l'appréciation proposée des critères de risque (condition b, partie 2.1.2) et de non-atteinte au système réglementé (condition f, partie 2.1.3) et avec la consultation des parties intéressées, donnent-elles une protection suffisante des intérêts des utilisateurs du réseau ?

Q13 : Etes-vous d'accord avec le niveau de fermeté proposée (partie 3.3.1) ? Notamment, faut-il compenser les réductions de capacité non prévues dans la proposition technique et financière de raccordement ? Si oui, que pensez-vous des schémas de compensation proposés ?

Général :

Q14 : Avez-vous d'autres remarques sur la proposition de la CRE ?

5. Prochaines étapes

A la suite de cette consultation, la CRE envisage de publier, en plus d'une synthèse des contributions, ses orientations finales pour l'application de l'article 7 et les modalités d'accès au réseau public de transport d'électricité de nouvelles interconnexions exemptées. Devraient également être publiées :

- une description de la méthodologie à appliquer pour calculer le partage de revenus imposé aux nouvelles interconnexions exemptées dans certains cas comme décrit ci-dessus ;
- une délibération portant décision sur les règles d'élaboration de la procédure de traitement des demandes de raccordement des nouvelles interconnexions exemptées au réseau public de transport d'électricité.

En février 2009, la CRE a reçu une demande de dérogation pour une nouvelle interconnexion exemptée reliant la France à la Grande Bretagne. Suite à la réception de cette demande et à la consultation publique sur l'application de l'article 7 du 2 avril 2009, la CRE a communiqué au demandeur de la dérogation une liste d'éléments devant compléter sa demande, élaborée conjointement avec le régulateur britannique (Ofgem). Dès réception de ces éléments, les éléments non confidentiels de la demande feront l'objet d'une consultation publique. Selon l'issue de cette consultation et des décisions finales de la CRE, le demandeur pourra être amené à compléter le dossier.