

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 juillet 2012 portant examen du schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité de RTE soumis en 2012

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Frédéric GONAND, Jean-Christophe LE DUIGOU et Michel THIOILLIERE, commissaires.

En application de l'article L. 321-6 du code de l'énergie, la société RTE, gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, a élaboré un premier schéma décennal de développement du réseau, qu'il a soumis à l'examen de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) le 31 janvier 2012.

La CRE a mené une consultation publique du 10 avril au 10 mai 2012. Par la présente délibération, la CRE rend publique la synthèse de cette consultation et son analyse du schéma décennal de développement du réseau.

1. Cadre réglementaire

1.1. Cadre européen

Le 3^{ème} paquet « Marché intérieur de l'électricité et du gaz » concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité prévoit de nouvelles obligations pour les gestionnaires de réseau de transport (GRT) et de nouveaux pouvoirs pour les régulateurs nationaux en matière de contrôle des investissements réseau.

Au niveau européen, le règlement (CE) n° 714/2009 a institué une démarche coordonnée de planification de réseau. Le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité (ENTSO-E) doit ainsi rédiger tous les deux ans un plan décennal non contraignant de développement du réseau dans l'ensemble de l'Union comprenant des perspectives européennes sur l'adéquation des capacités de production, après une consultation ouverte et transparente impliquant à un stade précoce tous les acteurs concernés du marché. Il a vocation à permettre un travail de prospective et une coopération technique entre les gestionnaires de réseau européens. L'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) doit émettre un avis sur ce plan et surveiller sa mise en œuvre ainsi que sa cohérence avec les différents plans nationaux.

ENTSO-E a publié le 5 juillet 2012 une nouvelle version du plan décennal de développement du réseau européen (*Ten-Year Network Development Plan*, ci-après TYNDP) après avoir consulté les acteurs. L'ACER rendra subséquemment un avis sur ce plan.

1.2. Cadre national

L'article L. 321-6 du code de l'énergie dispose que le gestionnaire du réseau public de transport soumet chaque année à la CRE un schéma décennal de développement du réseau fondé sur l'offre et la demande existantes et prévisionnelles. Ce plan doit indiquer aux acteurs de marché les principales infrastructures de transport qui doivent être construites ou mises à niveau durant les dix prochaines années, lister les investissements déjà décidés, recenser les nouveaux investissements à réaliser dans les trois ans et fournir un calendrier prévisionnel pour tous les projets d'investissements. RTE a transmis à la CRE le 31 janvier 2012 son schéma décennal de développement du réseau.

Conformément au code de l'énergie, la CRE a analysé le document et mené une consultation publique sur ce schéma décennal, afin de s'assurer, d'une part, de la couverture des besoins en matière d'investissements et d'autre part, de sa cohérence avec le plan décennal européen publié par ENTSO-E. La CRE a la possibilité de consulter l'ACER en cas de doute sur cette cohérence. Elle peut également demander au gestionnaire de réseau public de transport la modification du schéma décennal de développement du réseau.

Le code de l'énergie prévoit ainsi que le schéma décennal s'articule en un volet à dix ans, et un volet à trois ans dont le niveau de détail est plus élevé. Par ailleurs, conformément au II de l'article L. 321-6 du code de l'énergie, les trois premières années sont engageantes pour le gestionnaire de réseau. Les investissements non réalisés « *pour des motifs autres que des raisons impérieuses* [que le gestionnaire de réseau] *ne contrôle pas* » peuvent faire l'objet d'obligations de réalisation à la demande de la CRE, allant de la mise en demeure à l'organisation d'un appel d'offres ouvert à des investisseurs tiers.

2. Contenu du schéma décennal

Pour le volet à dix ans, un périmètre cohérent avec celui du TYNDP a été retenu, incluant l'ensemble des ouvrages 400 kV, les interconnexions et les ouvrages favorisant les échanges transfrontaliers, les lignes en courant continu, ainsi que les ouvrages 225 kV structurants. Une présentation des projets selon cinq finalités principales a été définie en concertation avec les services de la CRE. Le découpage a été établi en cohérence avec celui suivi par ENTSO-E au sein du TYNDP. L'ensemble des investissements de ce volet représente un total d'environ 10 Md€ sur dix ans.

S'agissant du volet à trois ans, les projets sont détaillés dans le schéma décennal en fonction de leur finalité principale :

- La liste est exhaustive pour les projets relatifs à l'intégration des marchés et à la qualité de l'électricité qui constituent les enjeux les plus prégnants pour les utilisateurs du réseau public de transport d'électricité.
- S'agissant des projets relatifs aux enjeux de sécurité d'alimentation et de sûreté du système, seuls les plus conséquents sont détaillés compte tenu du nombre de projets concernés. Pour ceux-ci, RTE a retenu un seuil de 3 M€ comme critère d'inclusion.
- Concernant les projets de raccordement, sont présentés dans le schéma décennal ceux en cours de réalisation dont la mise en service est prévue dans les trois ans.

Ces projets représentent un montant cumulé sur trois ans d'environ 3 Md€. En complément des investissements concernant le développement du réseau de transport, RTE consacrera dans les trois ans, environ 1,6 Md€ au renouvellement et à la sécurisation mécanique, dont plus d'un milliard pour le seul renouvellement des ouvrages.

Le document de consultation¹ publié par la CRE le 10 avril 2012 présente de façon plus détaillée et néanmoins synthétique les projets du schéma décennal (partie 3 et 4 respectivement pour les volets à dix ans et à trois ans).

3. Synthèse de la consultation publique

Conformément aux dispositions de l'article L. 321-6 du code de l'énergie, la CRE a mené une consultation publique. Douze acteurs ont répondu à la consultation ouverte du 10 avril au 10 mai 2012.

La CRE avait formulé dans son document de consultation quinze questions lui permettant de mettre en parallèle les réponses thématiques des acteurs et d'apprécier la récurrence de mêmes préoccupations. Elle synthétise ici les réponses les plus significatives des acteurs en rapport avec le schéma décennal.

¹ <http://www.cre.fr/documents/consultations-publiques>

- 3.1. S'agissant du périmètre, les acteurs n'ont formulé que peu de remarques. Néanmoins, plusieurs d'entre eux ont exprimé le souhait que soient abordées les problématiques relatives au renouvellement. Un acteur souhaite par ailleurs que l'horizon à dix ans du schéma décennal soit couvert de manière exhaustive, au-delà des dispositions du code de l'énergie, en incluant donc l'ensemble des investissements.
- 3.2. Concernant les hypothèses, peu de remarques ont été faites sur celles relatives à la consommation. Un acteur considère que les hypothèses de consommation considérées sont conservatrices alors qu'un autre acteur considère que celles-ci devraient être actualisées à la baisse.
- En revanche, plusieurs participants à la consultation souhaiteraient que les différents scénarios de production utilisés pour vérifier la pertinence des projets soient explicités.
- Plusieurs acteurs ont souligné l'importance des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (ci-après S3REnR) pour l'élaboration du schéma décennal et notamment pour apprécier les besoins en matière de raccordement et de développement du réseau.
- Quelques acteurs ont également insisté sur la nécessité de prendre en considération les projets de raccordement d'hydroliennes.
- Plus généralement, d'autres requièrent plus d'information sur la prise en compte de l'impact de l'intermittence des énergies renouvelables sur le dimensionnement du réseau.
- De plus, quelques acteurs ont émis des remarques concernant l'élaboration du bilan prévisionnel de RTE, en particulier sur les moyens permettant l'adéquation de l'offre et de la demande.
- 3.3. Plusieurs participants ont souligné que le niveau d'information figurant dans le schéma décennal était en retrait par rapport au TYNDP concernant les études économiques sur les projets d'interconnexion présentés dans le schéma décennal de RTE, et estiment nécessaire un alignement. Par ailleurs, quelques acteurs attendent davantage de précisions sur les accroissements escomptés en matière de capacités commerciales au cours de la décennie à venir, que cela soit en import ou en export.
- 3.4. Concernant la pertinence des projets proposés par RTE, la majorité des acteurs estiment qu'ils répondent de manière satisfaisante aux enjeux de politique énergétique. Un acteur considère toutefois que le développement des interconnexions est excessivement focalisé sur les perspectives d'intégration des marchés, potentiellement au détriment des aspects de développement durable et de sûreté du système, quand un autre considère que les aspects de sécurité d'approvisionnement devraient être mieux appréhendés au travers d'analyses économiques réalisées au niveau européen afin d'optimiser le parc de production européen. S'agissant plus spécifiquement du volet à trois ans, bien que quelques participants à la consultation soulignent la difficulté à vérifier que l'ensemble des besoins sont couverts par les projets présentés, la plupart des acteurs le considère satisfaisant.
- 3.5. Les modalités de consultation au sein du Comité des clients utilisateurs du réseau de transport d'électricité (ci-après CURTE) apparaissent satisfaisantes aux yeux des acteurs dans la mesure où les échangés réguliers peuvent être le vecteur d'une amélioration continue. Toutefois un acteur a exprimé le souhait d'être impliqué plus tôt dans les travaux relatifs au schéma décennal.

4. Analyse de la CRE

La CRE présente ici l'ensemble de son analyse en prenant notamment en compte les remarques des acteurs.

La CRE considère que le schéma réalisé par RTE est conforme aux besoins du marché et qu'il présente des projets cohérents avec ceux du plan décennal européen publié par ENTSO-E le 5 juillet 2012. La CRE note la qualité d'ensemble de cette première édition, considérant notamment la difficulté et le volume que représente cet exercice nouveau.

Néanmoins, la CRE note qu'un certain nombre de points mériteraient d'être améliorés dans la prochaine édition du schéma décennal.

4.1. Périmètre

S'agissant des projets de développement, la CRE considère que le périmètre du schéma décennal est adapté, aussi bien pour son volet à dix ans que pour son volet à trois ans. Néanmoins, afin d'avoir une vision complète de l'évolution du réseau, il apparaît important que RTE présente sa stratégie en matière de renouvellement et de gestion des actifs.

4.2. Hypothèses de consommation et de production

Le document de consultation présente succinctement les hypothèses du schéma décennal qui proviennent essentiellement de l'édition 2011 du bilan prévisionnel de RTE, et analyse leur cohérence avec celles du TYNDP.

Dans le schéma décennal, RTE fait essentiellement référence à l'édition 2011 du bilan prévisionnel. La démarche de planification qui alimente les plans national et européen, s'appuie toutefois sur un corpus plus large sous la forme d'hypothèses complémentaires en volume ou en localisation des installations de production. La CRE estime qu'il est important d'avoir plus d'informations sur le spectre des hypothèses utilisées pour choisir les projets du schéma décennal. Celui-ci devrait *a minima* prendre en considération l'ensemble des scénarios présentés dans le TYNDP.

S'agissant des énergies renouvelables, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (ci-après SRCAE) ainsi que les S3REnR, qui découlent de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « loi Grenelle II »), n'étant pas connus lors de l'élaboration de cette première version du schéma décennal, n'ont pu être pris en compte dans les hypothèses de développement des énergies renouvelables. Les SRCAE et les S3REnR constitueront assurément un élément de nature à renforcer la transparence sur les hypothèses de développement de la production d'origine renouvelable. L'achèvement des S3REnR devrait permettre d'intégrer des informations en provenant, au fur et à mesure, dans les prochaines éditions du schéma décennal. Il apparaît toutefois nécessaire de préciser la façon dont seront intégrées les informations des SRCAE et S3REnR au sein du schéma décennal au fur et à mesure de leur élaboration.

4.3. Cohérence avec le TYNDP en termes d'investissements et de niveau d'information

La CRE considère que les projets inscrits dans le schéma décennal de RTE sont cohérents avec ceux indiqués dans le TYNDP.

En particulier, la CRE note que les écarts constatés sur quatre projets entre la version projet du TYNDP et le schéma décennal ont été rectifiés dans la version finale du TYNDP publiée le 5 juillet par ENTSO-E.

En revanche, la CRE souligne la différence de niveau d'information entre les deux exercices concernant les résultats des évaluations des projets. Le TYNDP développe en effet une analyse multicritère comprenant en particulier une évaluation du surplus socio-économique induit par l'augmentation des capacités d'échanges. Néanmoins, la CRE constate que le schéma décennal n'expose pas les études économiques réalisées dans le cadre de la coopération entre les gestionnaires de réseau européens et dont les résultats synthétiques sont pourtant présentés dans le TYNDP. Considérant que ces études économiques constituent pour les acteurs un éclairage essentiel pour évaluer la pertinence du niveau de développement des capacités d'échanges, la CRE estime que le niveau d'information du schéma décennal doit être renforcé pour les projets de développement des capacités d'échanges, en cohérence avec les éléments présentés dans le TYNDP.

Par ailleurs, la démarche de regroupement de projets développée dans le TYNDP permet d'illustrer les interactions entre l'interconnexion elle-même et les renforcements du réseau amont concourant au même objectif d'augmentation de la capacité d'échange. Pour les projets relatifs au développement des capacités d'échanges, la CRE considère que les informations présentées dans le schéma décennal devraient tirer profit des démarches mises en place dans le cadre du TYNDP en matière d'analyse multicritère et de regroupement de projet et ainsi offrir un niveau d'information équivalent.

Enfin, il apparaît nécessaire que les acteurs du marché disposent d'information sur les perspectives d'évolution des capacités d'échanges. Pour les projets les plus matures et dans la mesure où RTE dispose d'une visibilité suffisante, une information détaillée comprenant les échéances et les niveaux

d'augmentation de capacité, tant en import qu'en export, devrait être fournie, à l'image des éléments présentés dans la présente édition du schéma décennal pour l'interconnexion France-Espagne.

4.4. Suivi des évolutions entre les versions et les éditions successives

RTE a mené au sein du CURTE une consultation sur une première version projet du schéma décennal. C'est une seconde version, après prise en considération des avis issus de la consultation qui a été remise à la CRE.

Il semble nécessaire d'assurer une plus grande transparence sur la manière dont RTE a traité les réponses, et sur les modifications subséquemment apportées au schéma décennal.

Par ailleurs, le schéma décennal doit être revu tous les ans. Une partie importante des projets du schéma décennal présenté en 2012 se retrouveront dans le futur schéma décennal qui sera présenté en 2013. Il est essentiel que les évolutions des projets entre deux versions successives du schéma soient clairement répertoriées (que celles-ci concernent des mises en services, retards, modifications ou annulations de projets).

5. Décision de la CRE

5.1. La CRE considère que le schéma décennal de développement du réseau couvre les besoins en matière d'investissement et qu'il est cohérent en termes de projets avec le plan décennal européen réalisé par ENTSO-E.

5.2. La CRE demande à RTE, pour la prochaine version du schéma décennal :

- de présenter dans le schéma décennal sa politique en matière de renouvellement et de gestion des actifs ;
- d'explicitier le processus de sélection des projets et le spectre des hypothèses de production considérées à cette fin ;
- d'explicitier les modalités d'intégration des informations des schémas régionaux (SRCAE et S3REnR) au sein des futures éditions du schéma décennal ;
- de présenter, pour les projets relatifs au développement des capacités d'échanges, un niveau d'information cohérent avec le TYNDP et en particulier de préciser les résultats des études économiques ;
- d'indiquer, pour les projets d'interconnexion matures, les augmentations de capacités d'échanges escomptées et leurs échéances, aussi bien en import qu'en export ;
- de clarifier la prise en compte de l'impact de la variabilité des énergies renouvelables sur les besoins de développement du réseau ;
- de préciser les évolutions apportées au schéma décennal à la suite de la consultation menée par RTE au sein du CURTE ;
- d'inclure un suivi de l'ensemble des projets de la précédente édition du schéma décennal, en précisant si les projets ont été retardés, modifiés, annulés ou mis en service.

Fait à Paris, le 19 juillet 2012

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

Philippe de LADoucETTE