



DELIBERATION N° 2017-045

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 9 mars 2017 portant avis sur le projet de décret relatif aux indemnités dues en cas de dépassement du délai de raccordement d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

L'article 105 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a modifié l'article L. 342-3 du code de l'énergie, en limitant à dix-huit mois les délais de raccordement pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable et en prévoyant que le non-respect de ces délais « peut donner lieu au versement d'indemnités selon un barème fixé par décret en Conseil d'Etat ».

En application de ces dispositions, le décret n° 2016-1316 du 5 octobre 2016 a inséré dans le code de l'énergie les articles R. 342-4-7 et R. 342-4-8 qui fixent le barème des indemnités dues en cas de dépassement du délai de raccordement d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable d'une puissance installée supérieure à trois kilovoltampères.

Par courrier reçu le 20 janvier 2017, la Ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, en charge des Relations internationales sur le Climat, a saisi la CRE pour avis d'un projet de décret relatif aux indemnités dues en cas de dépassement du délai de raccordement d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer.

Depuis cette saisine, la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, a introduit à l'article L. 341-2 du code de l'énergie, un 4° relatif aux modalités de couverture de ces indemnités par les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

2. CONTENU DU PROJET DE DECRET

Le projet de décret a pour objet de préciser les conditions d'indemnisation des porteurs de projets d'installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer raccordées en haute ou très haute tension.

2.1 Renforcement du régime d'indemnisation

Les conditions d'indemnisation des installations de production à partir de sources d'énergie renouvelable sont encadrées par les dispositions des articles R. 342-4-7 et R. 342-4-8 du code de l'énergie. Celles-ci prévoient le remboursement d'un pourcentage du coût total du raccordement payé par les producteurs par semaine de retard. Ce pourcentage dépend du domaine de tension auquel l'installation de production est raccordée.

Le projet de décret soumis à l'avis de la CRE prévoit que, par dérogation aux dispositions susmentionnées, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer raccordées en haute et

très haute tension bénéficient de conditions d'indemnisation spécifiques en cas de retard dans les travaux de raccordement au réseau de transport.

Ainsi, dès lors que la cause du retard est imputable à RTE ou résulte de la réalisation d'un risque qui n'est pas assumé par le producteur aux termes de la convention de raccordement conclue avec RTE, le projet de décret prévoit la compensation par le gestionnaire du réseau public de transport des préjudices suivants :

- les coûts de financement ;
- les autres surcoûts de réalisation de l'installation de production.

Le projet de décret prévoit notamment le versement :

- d'une part fixe versée mensuellement : le montant de la part fixe dépend de la puissance totale de l'installation de production et du niveau d'avancement des travaux de raccordement. A titre d'exemple, pour une installation de production de 500 MW¹ (et dans l'hypothèse où les travaux de raccordement ne permettraient l'évacuation d'aucun productible), la part fixe pourrait atteindre jusqu'à 50 millions d'euros par an s'agissant de l'indemnisation des coûts de financement, et 40 millions d'euros par an s'agissant de l'indemnisation des autres surcoûts de réalisation de l'installation de production, pendant une période maximale de trois ans ;
- d'une part variable versée annuellement : le montant de la part variable correspond à la différence entre les coûts de financement ou les surcoûts de réalisation de l'installation de production effectivement supportés par le producteur et la somme perçue au travers de la part fixe associée au poste de coûts considéré. S'agissant des seuls coûts de financement, dans le cas où le montant de la part fixe versé serait supérieur aux coûts effectivement supportés par le producteur, ce dernier devrait restituer le trop-perçu.

2.2 Plafonnement des indemnités

Le projet de décret soumis à l'avis de la CRE prévoit le plafonnement des indemnités versées aux producteurs. Le montant du plafond est fonction de la puissance totale de l'installation de production et du niveau d'avancement des travaux de raccordement et pourrait atteindre 150 millions d'euros par an² pendant une période de trois ans.

Dans le cas où le montant des indemnités versées au cours d'une année est inférieur au plafond prévu par le projet de décret, le montant du plafond de l'année suivante est augmenté en conséquence.

2.3 Dispositions dérogatoires dans le cas où des indemnités de retard sont prévues dans le cahier des charges d'une procédure de mise en concurrence

Par dérogation à ces dispositions, le projet de décret prévoit que, dès lors que le cahier des charges d'une procédure de mise en concurrence prise en application de l'article L. 311-10 du code de l'énergie prévoit des indemnités de retard spécifiques, celles-ci se substituent aux indemnités prévues dans le présent projet de décret.

Ainsi pour les appels d'offres à venir, si RTE est responsable du raccordement, les dispositions issues du projet de décret ne s'appliqueront que dans les cas où aucun régime spécifique d'indemnités n'est prévu dans le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence mentionnée à l'article L. 311-10 du code de l'énergie.

2.4 Modalités de couverture par les tarifs

Le projet de décret définit les modalités de couverture par le tarif d'utilisation du réseau public de transport d'électricité (TURPE) des indemnités versées par RTE. Le projet de décret dispose au point VII de son article 3 que « *les indemnités versées aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer en application du présent article sont couvertes par les tarifs d'utilisation du réseau public de transport en application de l'article L. 341-2. Lorsque la cause du retard est imputable au gestionnaire de réseau, ce dernier est redevable d'une part de ces indemnités, dans la limite d'un pourcentage et d'un plafond sur l'ensemble des installations par année civile, fixés par arrêté du ministre chargé de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie* ».

¹ Puissance caractéristique des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer objets des appels d'offres passés en 2011 et 2013.

² Pour une installation de production de 500 MW complètement achevée et dans l'hypothèse où l'avancée des travaux de raccordement ne permettrait l'évacuation d'aucun productible.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Rappel des compétences de la CRE

Le VII de l'article 3 du projet de décret soumis à l'avis de la CRE prévoit la couverture par le TURPE des indemnités versées par le gestionnaire de réseau aux producteurs. En outre, lorsque la cause du retard lui est imputable, le projet de décret prévoit qu'une part de ces indemnités reste à la charge du GRT, dans la limite d'un pourcentage et d'un plafond fixés par arrêté du ministre chargé de l'énergie après avis de la CRE.

Ces dispositions reprennent celles qui ont été insérées, après la saisine de la CRE, à l'article L. 341-2 du code de l'énergie, par l'article 14 de la loi n° 21017-227 du 24 février 2017, selon lesquelles les coûts couverts par le TURPE comprennent :

« 4° Les indemnités versées aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer en cas de dépassement du délai de raccordement prévu par la convention de raccordement ou, à défaut, par l'article L. 342-3, lorsque la cause du retard n'est pas imputable au gestionnaire du réseau concerné mais résulte de la réalisation d'un risque que celui-ci assume aux termes de la convention de raccordement. Lorsque la cause du retard est imputable au gestionnaire de réseau, ce dernier est redevable d'une part de ces indemnités, dans la limite d'un pourcentage et d'un plafond sur l'ensemble des installations par année civile, fixés par arrêté du ministre chargé de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Les indemnités mentionnées au présent 4° ne peuvent excéder un montant par installation fixé par décret en Conseil d'Etat ».

La directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE fixe le principe de l'indépendance des régulateurs ainsi que leurs compétences dans ce cadre. L'article 37 de la directive précise notamment qu'il appartient à l'autorité de régulation de « fixer ou approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport et de distribution ou leurs méthodes de calcul ».

A cet égard, l'article L. 341-3 du code de l'énergie dispose que « les méthodes utilisées pour établir les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité sont fixées par la Commission de régulation de l'énergie ».

En outre, l'article 14 du règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès au réseau de transport d'électricité dispose que les « redevances d'accès aux réseaux appliquées par les gestionnaires de réseau [...] reflètent les coûts effectivement engagés dans la mesure où ils correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace et ayant une structure comparable [...] ». De même, l'article L. 341-2 du code de l'énergie dispose que « [l]es tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution sont calculés de manière transparente et non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace ».

Au regard de ce qui précède, la CRE considère que tant les dispositions précitées issues de l'article 14 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 que celles du VII de l'article 3 du projet de décret ne peuvent, sans empiéter sur les compétences de la CRE, prévoir les conditions dans lesquelles les indemnités versées aux producteurs par le gestionnaire de réseau auraient vocation à être couvertes par le TURPE, et en particulier renvoyer à un arrêté ministériel la fixation du pourcentage et du plafond des indemnités dont le gestionnaire de réseau reste « redevable », c'est-à-dire qui ne sont pas couvertes par le TURPE.

En outre, ces dispositions prévoient notamment que le TURPE, lorsque la cause du retard n'est pas « imputable » au gestionnaire de réseau, devrait couvrir l'intégralité des indemnités versées par ce dernier en cas de dépassement du délai de raccordement, et ne devrait couvrir qu'une part de ces indemnités dans le cas inverse. Cette notion d'imputabilité, qui deviendrait le critère principal de couverture par le TURPE, n'est pas définie, et est indépendante du principe selon lequel le tarif doit couvrir les coûts d'un gestionnaire de réseau efficace. Dans ces conditions, la mise en œuvre des dispositions du VII de l'article 3 du projet de décret pourrait en pratique conduire à méconnaître les dispositions de l'article 14 du règlement (CE) n° 714/2009.

Il résulte de ce qui précède que le VII de l'article 3 du projet de décret ne peut être maintenu.

3.2 Les conditions de versement des indemnités

Le projet de décret soumis à l'avis de la CRE prévoit qu'aucune indemnité n'est versée pour les retards dont la cause fait partie des exclusions de responsabilités définies dans la convention de raccordement.

Dans tous les autres cas, le versement d'indemnités aux producteurs est acquis dès lors que le retard des travaux de raccordement est constaté. La CRE estime qu'il n'est pas légitime d'indemniser les lauréats si la construction de l'installation de production accuse elle-même un retard pour des raisons indépendantes du raccordement ou si ce retard est généré par le déroulement des travaux de construction de l'installation de production.

La CRE avait déjà formulé une réserve similaire dans le cadre de l'avis qu'elle avait rendu le 14 septembre 2016 sur le décret du 5 octobre 2016.

3.3 Périmètre des coûts couverts

Les producteurs ne doivent être indemnisés que sur la base de coûts dûment justifiés.

Or, s'agissant des surcoûts de réalisation de l'installation de production, le projet de décret ne prévoit pas de mécanisme permettant la restitution du trop-perçu au gestionnaire de réseau dans le cas où le montant de la part fixe excéderait les coûts réellement supportés par lesdits producteurs. La CRE estime que l'absence d'un tel mécanisme de restitution pourrait conduire à la couverture de coûts non avérés au bénéfice des producteurs.

3.4 Evolution du partage des risques

S'agissant des appels d'offres à venir

Dans le cadre de sa délibération du 17 novembre 2016 sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB, la CRE avait indiqué qu' « *un partage plus clair des risques entre les producteurs et le responsable du raccordement, dans les cas de retard important du raccordement ou d'avarie de longue durée, devrait être défini pour [les] futurs appels d'offres et serait de nature à en réduire sensiblement le coût* ». Ainsi la CRE accueille favorablement, dans son principe, une évolution du partage des risques.

S'agissant des appels d'offres passés

La CRE constate que les dispositions du présent projet de décret ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des projets éoliens en mer – dès lors que le cahier des charges d'une procédure de mise en concurrence ne prévoit pas d'indemnités de retard – et donc, en particulier, à des projets ayant déjà été attribués.

Elle avait indiqué dans la délibération précitée du 17 novembre 2016 « *qu'aucun des éléments dont elle disposait ne lui permettait de considérer que les règles de partage des risques entre RTE et les producteurs n'étaient pas connues par les candidats au moment des appels d'offres de 2011 et 2013 et que les lauréats n'aient donc pas pu proposer leurs offres en connaissance de cause. En conséquence, la CRE s'interrogeait sur le bien-fondé d'une révision du partage des responsabilités entre les lauréats de ces appels d'offres passés et RTE en cas de retards importants des travaux de raccordement ou d'avarie de longue durée en exploitation* ».

Depuis cette délibération, RTE a présenté à la CRE des éléments complémentaires concernant l'évolution de l'état des connaissances entre les moments où les lauréats ont remis leurs offres et aujourd'hui : RTE considère que le retour d'expérience pour le raccordement et l'exploitation des parcs éoliens en mer était faible au moment du lancement des appels d'offres, avec seulement 4 000 MW raccordés contre 11 000 MW en 2016 en Europe. Les parcs existants en 2011 étaient principalement situés en Angleterre, proches des côtes, et étaient de taille modeste (moins de 200 MW, à comparer aux 500 MW des appels d'offres commerciaux français).

RTE estime au vu de ces expériences étrangères que les risques de retard et d'indisponibilité sont plus significatifs qu'initialement anticipé.

La CRE considère qu'une évolution du partage des responsabilités entre les lauréats des appels d'offres et RTE n'est pas à exclure. Il appartiendra toutefois à l'administration de différencier les risques qui avaient pu être anticipés par les lauréats au moment de la constitution de leur offre, des risques qui ne pouvaient être identifiés alors.

À défaut de procéder à cette différenciation, les lauréats pourraient bénéficier d'une double couverture de leurs risques, d'une part au titre du prix qu'ils ont proposé, financé par la CSPE, et d'autre part au titre du nouveau régime indemnitaire.

AVIS DE LA CRE

1. La CRE indique qu'au regard de l'article 37 de la directive 2009/72/CE et de l'article 14 du règlement 714/2009, la loi ne pouvait renvoyer à un arrêté ministériel la fixation de certaines des conditions de couverture par le TURPE des indemnités versées aux producteurs par le gestionnaire de réseau, et rendre cette couverture pour partie indépendante des coûts d'un gestionnaire de réseau efficace.

Elle considère que le VII de l'article 3 du projet de décret, qui empiète sur les compétences de la CRE pour la détermination des modalités de couverture par le TURPE des indemnités que RTE pourrait être amené à verser aux lauréats, ne doit pas être maintenu.

2. En outre, la CRE considère que le projet de décret doit être modifié afin de :

- garantir qu'aucune indemnité n'est due si la construction de l'installation de production accuse elle-même un retard pour des raisons indépendantes du raccordement ou si ce retard est généré par le déroulement des travaux de construction de l'installation de production ;
- garantir que les indemnités versées correspondent à des coûts dûment justifiés par les lauréats.

3. Concernant les appels d'offres passés, la CRE souligne, en outre, que toute évolution du partage des responsabilités entre les lauréats et RTE devra être limitée à la seule couverture des risques qui n'avaient pas pu être identifiés par les lauréats au moment de la constitution de leur offre et qu'il appartient à l'autorité administrative de s'assurer de l'absence d'une double couverture.

4. Sous réserve de la prise en compte expresse de tous les éléments ci-dessus, la CRE rend un avis favorable sur le projet de décret.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE. Elle sera transmise à la Ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, chargée des Relations internationales sur le climat et au Ministre de l'Economie et des Finances.

Délibéré à Paris, le 9 mars 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO