

DELIBERATION N° 2023-119

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 11 mai 2023 portant modification de la régulation incitative du projet Golfe de Gascogne

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

1. CONTEXTE ET COMPETENCE

1.1 Compétence

En application des dispositions des articles L. 341-2 et L. 341-3 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est compétente pour fixer les méthodes utilisées pour établir les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (TURPE). Ces tarifs sont calculés afin de couvrir l'ensemble des charges supportées par RTE, « dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau de transport efficace ».

L'article L. 341-3 du code de l'énergie précise que la CRE se prononce « sur les évolutions des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité » et peut prévoir « un encadrement pluriannuel d'évolution des tarifs et des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour encourager les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution à améliorer leurs performances, notamment en ce qui concerne la qualité de l'électricité, à favoriser l'intégration du marché intérieur de l'électricité et la sécurité de l'approvisionnement et à rechercher des efforts de productivité ».

La délibération de la CRE du 17 novembre 2016 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB, dit TURPE 5 HTB¹, a introduit un mécanisme de régulation incitative applicable au développement des interconnexions électriques, dont l'un des objectifs est d'encourager RTE à mener ces investissements dans les meilleures conditions de coûts.

En application de cette délibération, la CRE a fixé, par une délibération n° 2017-224 du 27 septembre 2017, le budget cible du projet Golfe de Gascogne de RTE et, par une délibération n° 2018-103 du 17 mai 2018, le paramétrage de la régulation incitative applicable à ce projet.

1.2 Rappel du cadre de régulation prévu par le TURPE 5 HTB

Le cadre de régulation prévu par le TURPE 5 HTB vise à inciter à la réalisation des projets utiles pour la collectivité, tout en encourageant RTE à mener à bien les investissements dans les meilleures conditions de coûts et à assurer la bonne exploitation des ouvrages. Il repose sur trois incitations distinctes :

- une incitation à la réalisation des interconnexions utiles pour la collectivité qui se matérialise par l'attribution d'une prime fixe exprimée en euros, calculée à partir d'un taux de partage, entre RTE et la collectivité, du bénéfice net estimé, par la CRE, du projet (ci-après « prime fixe ») ;
- une incitation portant sur l'utilisation effective de l'ouvrage qui prend la forme d'une prime ou d'une pénalité, calculée chaque année, dont le niveau dépend des flux réalisés par rapport aux flux initialement prévus par la CRE dans le cadre de l'évaluation de l'utilité de l'interconnexion pour la collectivité (ci-après « prime variable « taux d'utilisation » ») ;

¹ Délibération de la CRE du 17 novembre 2016 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB

- une incitation à la minimisation des coûts d'investissement du projet qui prend la forme d'une prime ou d'une pénalité, en fonction du différentiel entre le coût cible du projet établi par la CRE et le coût réalisé (ci-après « prime variable « coûts » »).

Ces incitations sont versées pour une durée de dix ans, à compter de la mise en service de l'interconnexion.

1.3 Contexte

Le projet Golfe de Gascogne a fait l'objet le 21 septembre 2017 d'une décision conjointe de la CRE et de la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC) de répartition transfrontalière des coûts du projet, en application de l'article 12 du règlement (UE) n°347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes². En cohérence avec cette décision, la CRE a fixé le 27 septembre 2017 le budget cible du projet pris en compte dans la régulation incitative applicable au projet³. Les porteurs du projet ont par ailleurs sollicité une subvention européenne auprès du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE) et obtenu un soutien à hauteur de 578 M€⁴. La CRE a fixé le 17 mai 2018⁵ le paramétrage de la régulation incitative applicable au projet Golfe de Gascogne.

Le 1^{er} février 2023, REE (*Red Eléctrica de España*) et RTE ont informé leurs autorités nationales de régulation respectives, la CNMC et la CRE, des dernières prévisions de budget relatives au projet Golfe de Gascogne à l'issue du processus d'appels d'offres relatifs à la fourniture des principaux composants. Le nouveau budget prévisionnel était estimé à 2 850 M€_{courants} (hors provision pour risque chiffrée à 250 M€_{courants}), soit une augmentation importante par rapport au budget initial de 1 750 M€₂₀₁₇ (soit environ 1 981 M€₂₀₂₂) retenu par les régulateurs aux termes de leur décision conjointe de 2017. Compte tenu de cette évolution significative du budget prévisionnel du projet, la CRE et la CNMC ont adopté le 2 mars 2023⁶ une modification de la décision conjointe de 2017 concernant la répartition transfrontalière des coûts du projet.

1.4 Objet de la délibération

En raison de l'évolution du budget prévisionnel conduisant à la révision de la décision conjointe de partage des coûts, l'objet de la présente délibération est de modifier, d'une part, le niveau du budget cible prévu par la délibération n° 2017-224 du 27 septembre 2017 et, d'autre part, les paramètres de la régulation incitative applicable au projet d'interconnexion Golfe de Gascogne prévus par la délibération n° 2018-103 du 17 mai 2018.

2. CARACTERISTIQUES DU PROJET

2.1 Caractéristiques techniques

Le projet d'interconnexion entre la France et l'Espagne, Golfe de Gascogne, est développé par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité français, RTE, et le gestionnaire du réseau de transport espagnol, REE. D'une capacité de 2 000 MW, ce projet a été déclaré « Projet d'Intérêt Commun » (PIC) par la Commission européenne en 2013, 2015 et 2017. Il permettra de porter la capacité totale d'interconnexion entre la France et l'Espagne à 5 000 MW.

Le projet consiste à créer une interconnexion de 370 km entre le poste de Cubnezais en France, et celui de Gatica en Espagne, selon un tracé majoritairement sous-marin. Les gestionnaires de réseau de transport RTE et REE ont conduit depuis 2011 des études techniques afin de confirmer la faisabilité technique de l'ouvrage.

2.2 Calendrier prévisionnel

RTE et REE envisagent de mener les travaux de construction de 2023 à 2027, pour une mise en service de la ligne en 2028.

² Délibération de la CRE du 21 septembre 2017 adoptant la décision conjointe de répartition transfrontalière des coûts du projet Golfe de Gascogne

³ Délibération de la CRE du 27 septembre 2017 portant décision sur le budget cible du projet « Golfe de Gascogne » de RTE

⁴ https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/2017_cef_energy_call_selection_decision_annex.pdf

⁵ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 mai 2018 portant décision sur le paramétrage de la régulation incitative applicable au projet d'interconnexion Golfe de Gascogne

⁶ Délibération n° 2023-75 de la CRE du 2 mars 2023 portant modification de la décision conjointe de répartition transfrontalière du projet Golfe de Gascogne

3. MODIFICATION DU BUDGET CIBLE

Dans le cadre de l'accord sur le partage transfrontalier des coûts conclu en 2017⁷, la CRE et la CNMC avaient retenu le budget global du projet de 1750 M€₂₀₁₇⁸ proposé par les GRT. En conséquence, la CRE a fixé le 27 septembre 2017⁹ le budget cible du projet à 50% du budget total soit 875 M€₂₀₁₇¹⁰. La délibération du 27 septembre 2017 prévoit qu'une fois l'interconnexion mise en service, le budget cible correspondant à la moitié du budget prévisionnel sera comparé à la moitié des dépenses d'investissement totales effectivement réalisées par RTE et REE (dépenses brutes avant subventions européennes).

Lors de la modification de l'accord sur le partage transfrontalier des coûts, la CRE et la CNMC ont analysé le coût proposé par les GRT français et espagnol. Cette analyse approfondie a conduit les régulateurs à modifier le budget global du projet en le fixant à 3 100 M€_{courants}. L'accord sur le partage transfrontalier des coûts prévoit notamment que des mécanismes incitatifs nationaux veilleront à ce que les GRT soient incités à réduire l'ampleur d'éventuels surcoûts et que ces mécanismes devront prendre en compte ces dépassements sur la base des coûts hors subvention. En conséquence, la CRE décide ainsi de maintenir une incitation sur la totalité des coûts du projet, et non uniquement sur la part nette des coûts qui sera effectivement supportée par RTE.

La CRE retient ainsi comme budget cible la moitié du budget prévisionnel avant la subvention de la Commission européenne, soit 1 550 M€_{courants}. Une fois l'interconnexion mise en service, le budget cible sera comparé à la moitié des dépenses d'investissement totales effectivement réalisées par RTE et REE (dépenses brutes avant subventions européennes).

Ce budget cible permet d'assurer une cohérence entre l'accord transfrontalier de partage des coûts et la régulation incitative mise en place en application du TURPE 5 HTB et maintient l'incitation de RTE à éviter tout surcoût du projet au-delà du budget prévisionnel global du projet de 3 100 M€_{courants}.

Après la mise en service de l'ouvrage, RTE recevra ou paiera une prime d'autant plus importante que les coûts d'investissement réalisés seront inférieurs ou supérieurs au budget cible.

Les principes applicables à la prime variable « coûts » du projet Golfe de Gascogne sont les suivants :

- quelles que soient les dépenses d'investissement réalisées par RTE, 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 RTE pour ce projet se situent entre 95 et 105 % du budget cible, aucune prime ni pénalité n'est attribuée ;
- si les dépenses d'investissements sont inférieures à 95 % du budget cible, RTE bénéficie d'une prime égale à 20 % de l'écart entre 95 % du budget cible et les dépenses d'investissement réalisées ;
- si les dépenses d'investissement sont supérieures à 105 % du budget cible, RTE supporte une pénalité égale à 20 % de l'écart entre les dépenses d'investissement réalisées et 105 % du budget cible.

4. MODIFICATION DE LA PRIME LIEE A L'UTILISATION EFFECTIVE DE L'INTERCONNEXION

4.1 Contexte

La délibération du 17 mai 2018¹¹ a fixé le paramétrage de la régulation incitative du projet Golfe de Gascogne. Par cette délibération, la CRE a fixé la prime fixe applicable au projet à un niveau nul et le taux d'incitation de la prime variable « taux d'utilisation » à 5%. Pour l'application de la prime variable « taux d'utilisation », le taux cible d'utilisation de l'interconnexion de 50 % a été retenu en cohérence avec l'accord de partage des coûts conclu en 2017.

La présente délibération maintient la prime fixe à un niveau nul et modifie la prime variable « taux d'utilisation ».

⁷ Délibération de la CRE du 21 septembre 2017 adoptant la décision conjointe de répartition transfrontalière des coûts du projet Golfe de Gascogne

⁸ Soit environ 1 981 M€₂₀₂₂

⁹ Délibération de la CRE du 27 septembre 2017 portant décision sur le budget cible du projet « Golfe de Gascogne » de RTE

¹⁰ Soit environ 991 M€₂₀₂₂

¹¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 mai 2018 portant décision sur le paramétrage de la régulation incitative applicable au projet d'interconnexion Golfe de Gascogne

Les autres paramètres du mécanisme définis par la délibération du 17 mai 2018 sont maintenus, notamment :

- la durée des incitations est de dix ans, à compter de l'année de mise en service de l'interconnexion ; elles sont gérées via le CRCP de RTE ;
- un plancher est appliqué à la somme des incitations versées. Le montant des éventuelles pénalités sera limité afin que l'ensemble de ces pénalités cumulées ne puissent conduire à une rémunération des capitaux engagés pour le projet inférieure au CMPC moins 1 %. L'assiette servant à déterminer le montant maximal de ces éventuelles pénalités sera calculée sur la base de la valeur des actifs de RTE associés à ce projet diminuée des subventions et autres contributions perçues par RTE (subventions européennes¹² et contribution financière de REE telle que prévue dans la décision de partage transfrontalier des coûts)¹³. Ce taux plancher de la rémunération totale s'applique à l'ensemble de la durée du mécanisme incitatif. Un lissage du montant des pénalités annuelles sera effectué en cas d'activation du plancher de rémunération. Ainsi, si le montant de la pénalité calculé l'année N est inférieur au plancher, l'écart entre la pénalité calculée en l'absence de plancher et le plancher est actualisé puis ajouté ou retranché à la somme des pénalités de l'année N+1. Lors de la dixième année du mécanisme, tout écart entre la pénalité calculée en l'absence de plancher et la pénalité calculée en présence de ce dernier (en prenant en compte les éventuels reports des années précédentes) est écarté.
- pour la mise en œuvre de la prime variable « coûts », RTE transmet à la CRE la chronique des coûts annuels d'investissement réalisée au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'année de mise en service du projet Golfe de Gascogne.

4.2 Nouveaux paramètres retenus

Le cadre de régulation incitative du TURPE 5 HTB prévoit que la prime variable « taux d'utilisation » ne peut avoir pour impact que d'annuler ou d'augmenter la prime fixe. La CRE ayant fixé la prime fixe à zéro, la prime variable « taux d'utilisation » devient asymétrique et ne peut qu'apporter des bonus à RTE.

Dans sa délibération du 17 mai 2018, la CRE a fixé le taux d'utilisation cible de l'ouvrage à 50 % et un taux d'incitation à 5 % en cohérence avec la décision conjointe du 21 septembre 2017. Or, la décision conjointe du 2 mars 2023 a supprimé la disposition prévue dans la décision conjointe de 2017 concernant la rétrocession de RTE vers REE en cas d'utilisation de l'interconnexion supérieure au taux prévisionnel de 50 %.

Cette prime variable « taux d'utilisation » vise notamment à inciter à la réalisation des projets d'interconnexion utiles pour la collectivité. Dans le cadre de la modification de l'accord sur le partage transfrontalier des coûts, la CRE a mené une analyse concernant l'intérêt économique du projet. L'interconnexion Golfe de Gascogne est reconnue comme essentielle à l'amélioration de l'intégration de la péninsule ibérique au sein du marché européen de l'électricité. Elle apportera une contribution significative à la sécurité d'approvisionnement et à l'achèvement des objectifs climatiques et énergétiques de l'Union européenne.

Compte tenu de ces différents éléments, la CRE fixe la prime variable « taux d'utilisation » du projet Golfe de Gascogne à zéro.

¹² Le projet a obtenu une subvention de 578 M€ au titre du MIE en 2017.

¹³ La modification de l'accord de partage des coûts conduit néanmoins à modifier le montant prévisionnel de la valeur des actifs de RTE associés au projet.

DECISION DE LA CRE

En application des dispositions des articles L. 341-2 et L. 341-3 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est compétente pour établir les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.

L'article L. 341-3 précise que la CRE peut prévoir « *des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour encourager les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution à améliorer leurs performances, notamment en ce qui concerne la qualité de l'électricité, à favoriser l'intégration du marché intérieur de l'électricité et la sécurité de l'approvisionnement et à rechercher des efforts de productivité* ».

La délibération de la CRE du 17 novembre 2016 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB, ci-après « la délibération TURPE 5 HTB », a introduit un mécanisme de régulation incitative applicable au développement des interconnexions électriques, dont l'un des objectifs est d'encourager RTE à mener ces investissements dans les meilleures conditions de coûts.

En application de la délibération TURPE 5 HTB, la CRE a fixé, d'une part, par une délibération n° 2017-224 du 27 septembre 2017, le budget cible du projet Golfe de Gascogne à 875 M€₂₀₁₇ et, d'autre part, par une délibération n° 2018-103 du 17 mai 2018, les paramètres de régulation incitative applicable au projet Golfe de Gascogne.

Le 2 mars 2023, la CRE et la CNMC ont modifié l'accord de répartition transfrontalière des coûts du projet pour prendre en compte l'évolution du budget prévisionnel présentée par RTE et REE à l'issue du processus d'appels d'offres relatifs à la fourniture des principaux composants¹⁴.

Dans ce contexte, la CRE modifie la régulation incitative applicable à RTE sur les coûts du projet d'interconnexion :

- le budget cible du projet « Golfe de Gascogne » est fixé à 1 550 M€_{courants}, soit la moitié du budget prévisionnel global de 3 100 M€_{courants} ;
- ce budget cible est assorti d'une bande de neutralité de +/- 5% du budget cible¹⁵, soit +/- 75,8 M€_{courants}. Le budget cible sera comparé à la moitié des dépenses totales d'investissement effectivement réalisées par RTE et REE pour ce projet (dépenses brutes avant subventions européennes). L'assiette servant à déterminer le montant maximal des éventuelles pénalités sera calculée sur la base de la valeur des actifs de RTE associés à ce projet diminuée des subventions et autres contributions perçues par RTE (subventions européennes et contribution financière de REE telle que prévue dans la décision de partage des coûts transfrontaliers) ;
- la prime variable « taux d'utilisation » est fixée à zéro ;
- les autres paramètres de la régulation incitative applicables au projet « Golfe de Gascogne » sont conservés.

La présente délibération sera publiée au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de la CRE. Elle sera notifiée à RTE et transmise à la ministre de la transition énergétique, ainsi qu'à la CNMC.

Délibéré à Paris, le 11 mai 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON

¹⁴ Délibération n° 2023-75 de la CRE du 2 mars 2023 portant modification de la décision conjointe de répartition transfrontalière du projet Golfe de Gascogne

¹⁵ Les dépenses réalisées sont exclues du calcul de la bande de neutralité.