

## DELIBERATION N° 2023-305

# Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 28 septembre 2023 portant communication sur les conditions d'application de mesures incitatives aux projets d'intérêt commun

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

### 1. CONTEXTE

La présente délibération est prise en application des dispositions du règlement (UE) 2022/869 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, qui vise à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques européens afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne (« Règlement RTE-E »). Ce règlement remplace les dispositions du règlement (UE) n° 347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 afin, en particulier, de prendre en compte les nouvelles orientations impulsées par le « Pacte vert » de décembre 2019 et notamment l'impératif de décarbonation de l'économie européenne.

Le règlement (UE) n° 347/2013 a instauré la notion de projet d'intérêt commun (« PIC ») qu'il définit comme les « projets qui contribuent le plus à la mise en œuvre des corridors et domaines prioritaires en matière d'infrastructures ». Ces PIC pouvaient concerner les infrastructures de transport d'électricité ou de gaz, de stockage de gaz ou de regazéification de gaz naturel liquéfié (GNL).

Le Règlement RTE-E procède à deux changements majeurs par rapport au règlement (UE) n° 347/2013. D'une part, le Règlement RTE-E introduit la notion de projet d'intérêt mutuel (« PIM ») pour désigner un projet situé sur le territoire d'au moins un État membre de l'Union européenne et sur le territoire d'au moins un pays tiers et ayant une incidence transfrontière importante. D'autre part, le Règlement RTE-E modifie substantiellement les catégories de projets éligibles au statut de PIC : les infrastructures de transport et de stockage de gaz naturel ne sont plus susceptibles de recevoir le statut PIC, tandis que sont désormais susceptibles de recevoir le statut de PIC les infrastructures de transport d'électricité, les infrastructures de stockage d'électricité, les réseaux intelligents d'électricité, les réseaux intelligents de gaz et les infrastructures d'hydrogène.

Afin de faciliter la réalisation des PIC, le premier paragraphe de l'article 17 du Règlement RTE-E prévoit que « lorsqu'un promoteur de projets est confronté à des risques plus élevés concernant le développement, la construction, l'exploitation ou l'entretien d'un projet d'intérêt commun relevant de la compétence des autorités de régulation nationales, par rapport aux risques normalement encourus par un projet d'infrastructure comparable, les États membres et les autorités de régulation nationales peuvent accorder des incitations appropriées à ce projet ».

Par la présente délibération, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) publie les principes généraux d'évaluation des investissements dans des projets d'infrastructures énergétiques et des risques plus élevés auxquels ils sont soumis. Cette délibération remplace les principes exposés dans la délibération du 1<sup>er</sup> octobre 2014<sup>1</sup>. Elle tient compte des recommandations formulées par l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), en particulier dans son rapport publié en juin 2023<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Délibération de la CRE du 1<sup>er</sup> octobre 2014 portant communication sur les conditions d'application de mesures incitatives aux projets d'intérêt commun. <https://www.cre.fr/documents/Deliberations/Communication/projets-d-interet-commun>

<sup>2</sup> Rapport de l'ACER du 24 juin 2023 sur l'évaluation des investissements, l'analyse des risques et les incitations réglementaires pour les projets de réseaux d'énergie. [https://acer.europa.eu/Publications/ACER\\_Report\\_Risks\\_Incentives.pdf](https://acer.europa.eu/Publications/ACER_Report_Risks_Incentives.pdf)

Rappelant les dispositions tarifaires applicables aux infrastructures de transport d'électricité, la présente délibération précise la méthodologie qui servira de base à l'analyse de la CRE pour identifier et caractériser les risques spécifiques à certains projets non appréhendés dans le cadre de régulation existant.

## **2. REGLEMENT RTE-E ET RECOMMANDATION DE L'ACER**

Le Règlement RTE-E a pour objectif de lever les obstacles à la réalisation des PIC. Ainsi, l'article 17 de ce règlement vise à mettre en place des procédures de couverture des risques dès lors que ceux-ci sont de nature à remettre en question ou retarder la mise en service du projet. Les risques inhérents à un projet d'infrastructure sont de nature et d'amplitude diverses et sont généralement pris en compte dans les cadres de régulation en vigueur.

Toutefois, si l'opérateur d'un PIC devait supporter des risques plus élevés « *par rapport aux risques normalement encourus par un projet d'infrastructure comparable* », selon les caractéristiques du projet ou la manière dont ils sont traités dans le cadre de régulation, le PIC pourrait être éligible à l'attribution de mesures incitatives. Selon la recommandation de l'ACER, lesdites mesures incitatives peuvent consister en des mécanismes visant à réduire le risque pour l'opérateur ou en des compensations financières, établies en fonction de la probabilité d'occurrence et de l'ampleur des surcoûts ou manque à gagner éventuels. Elles doivent en outre être proportionnées au regard des bénéfices attendus de la réalisation du projet.

Conformément à la procédure prévue à l'article 17 du Règlement RTE-E :

- les régulateurs ont d'abord partagé leurs méthodologies et critères d'évaluation appliquées aux projets depuis la mise en œuvre du règlement (UE) n° 347/2013 ;
- ensuite, l'ACER a élaboré un rapport en vue de partager les bonnes pratiques et émettre des recommandations, publié en juin 2023 ;
- enfin, les régulateurs doivent publier leurs méthodologie et critères d'évaluation.

Dans son rapport publié en juin 2023, l'ACER relève que la procédure de demande de mesures incitatives a été très peu utilisée depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 347/2013. La raison avancée est que les projets de transport d'électricité, sur lesquels le rapport se concentre, sont rarement retardés par des risques, mais plutôt par des raisons liées aux procédures d'octroi de permis. L'ACER constate que les risques des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) sont généralement couverts par le cadre réglementaire classique dans la plupart des Etats membres. Dans les cas restants, les risques sont considérés comme marginaux ou laissés à la charge des porteurs de projets dans le but de les inciter sur les conditions de réalisation des projets.

L'ACER recommande d'évaluer les requêtes individuelles sur la base de la méthode d'évaluation des risques en sept étapes communiquée dans la recommandation n° 03/2014 :

- 1) transmission d'information par le porteur de projet ;
- 2) catégories générales de risques pour un opérateur de projet d'infrastructures régulées ;
- 3) mesures de réduction des risques pouvant être prises par les porteurs de projet ;
- 4) risques déjà reflétés dans la rémunération au coût moyen pondéré du capital (CMPC) ;
- 5) mesures de réduction des risques déjà appliquées dans les cadres de régulation en vigueur ;
- 6) quantification des risques ;
- 7) identification d'un « *projet comparable* ».

Le rapport recommande également plusieurs mesures pour atténuer les différents types de risques, dont :

- l'ajustement des plafonds d'OPEX pour les solutions innovantes et les surcoûts découlant d'événements imprévus ; et
- l'atténuation du risque de volume par un compte réglementaire.

L'ACER appelle les régulateurs à fonder leurs évaluations sur des études techniques menées par les GRT et les consultations publiques pour identifier les besoins. Ils doivent aussi établir et demander aux GRT d'utiliser des analyses coûts bénéfiques et monétiser dans la mesure du possible les bénéfices pertinents des projets. L'Agence formule également la recommandation d'utiliser des mesures incitatives fondées sur les bénéfices pour combler les besoins d'investissements.

### **3. PRISE EN COMPTE DES RISQUES ASSOCIES AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DE REGULATION**

Le premier paragraphe de l'article 17 du Règlement RTE-E précise que les projets éligibles à de telles mesures sont ceux relevant de la compétence du régulateur. Par conséquent, les catégories d'infrastructures éligibles à ce dispositif se limitent à la date de cette délibération aux projets relevant des catégories de transport d'électricité et aux réseaux intelligents d'électricité et de gaz.

De manière générale, la CRE considère que les investissements doivent faire l'objet d'une analyse coûts-bénéfices. La CRE s'attache notamment à évaluer le dimensionnement du projet et son adéquation avec les besoins du marché, en particulier en matière de développement de la concurrence, d'amélioration de la sécurité d'approvisionnement et de réduction des congestions.

Le cadre de régulation applicable à ces investissements est défini notamment par la délibération tarifaire relative au transport d'électricité<sup>3</sup>.

Les risques liés au développement, à la construction et à l'exploitation d'une infrastructure de transport d'électricité diffèrent par leur nature, leur amplitude ainsi que leur degré de maîtrise par le porteur de projet.

La CRE définit le cadre de régulation applicable à chacune de ces activités en prenant notamment en compte les risques supportés par les porteurs de projets d'infrastructures régulées. En particulier, leurs investissements sont inclus dans une base d'actifs régulés (BAR), amortis et rémunérés à un taux, fixé selon une méthode fondée sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC) à structure financière normative. Le niveau de rémunération doit, en effet, d'une part permettre de financer les charges d'intérêt sur la dette et, d'autre part apporter une rentabilité des fonds propres comparable à celle qui pourrait être obtenue pour des investissements comportant des niveaux de risque comparables. Ce coût des fonds propres est estimé sur la base de la méthodologie dite du « modèle d'évaluation des actifs financiers » (MEDAF). Le MEDAF est un modèle théorique qui permet de déterminer le taux de rémunération attendu des investisseurs en fonds propres compte tenu du risque encouru.

En matière de transport d'électricité, le cadre tarifaire en vigueur prévoit par ailleurs des incitations spécifiques pour les projets permettant d'accroître l'intégration du marché français au sein du marché européen. Ces incitations sont généralement assorties d'objectifs de performance en termes de coûts, de délais ou de bonne exploitation de l'ouvrage.

La présente délibération définit la méthodologie selon laquelle la CRE pourra, le cas échéant, compléter le cadre de régulation existant pour les PIC lorsque ceux-ci présentent des risques plus élevés qu'un projet comparable.

### **4. METHODOLOGIE ET CRITERES D'APPLICATION DE MESURES INCITATIVES AUX PROJETS D'INTERET COMMUN**

Les investissements dans les infrastructures de taille significative font l'objet d'une analyse au cas par cas par la CRE, afin de tenir compte des particularités de chaque projet, dans le respect des principes définis dans les délibérations tarifaires.

Lorsqu'un PIC relevant de la compétence du régulateur présente des risques plus élevés qu'un projet comparable, des incitations spécifiques ou complémentaires pourront lui être appliquées par le biais d'un ajustement du cadre de régulation existant afin soit de réduire son exposition aux risques spécifiques identifiés, soit de lui fournir une compensation adéquate, sous réserve que le cadre de régulation dudit projet n'ait pas été fixé antérieurement.

L'opérateur devra pour cela démontrer :

- l'existence du risque encouru ;
- la persistance du risque malgré l'existence du cadre tarifaire en vigueur ;
- son caractère exogène et difficilement maîtrisable par l'opérateur ;
- une amplitude de risque significative et supérieure à celle d'un projet comparable.

<sup>3</sup> Délibération de la CRE du 21 janvier 2021 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB. <https://www.cre.fr/documents/Deliberations/Decision/tarif-d-utilisation-des-reseaux-publics-de-transport-d-electricite-turpe-6-htb>

Les porteurs de projets devront fournir à la CRE l'ensemble des informations techniques, économiques et financières nécessaires aux fins de l'évaluation, et le cas échéant, de la quantification des risques considérés. Les études préparatoires à la réalisation du projet devront donc être suffisamment avancées pour permettre cette quantification. En particulier, les données relatives aux coûts prévisionnels du projet devront reposer sur des analyses suffisamment fiables. L'opérateur devra ainsi non seulement justifier l'existence du risque considéré, mais également évaluer sa probabilité d'occurrence et les conséquences possibles de sa matérialisation. La CRE pourra demander au porteur de projet de compléter son dossier et assortir sa demande d'un délai.

En cas d'impossibilité de quantification du risque, une évaluation qualitative pourra être conduite par le porteur de projet. Cette évaluation qualitative s'attachera à décrire précisément les différents scénarios possibles, ainsi que les raisons qui empêchent la réalisation d'une évaluation quantitative. L'évaluation qualitative pourra être envisagée lorsque la probabilité d'occurrence du risque est trop faible pour être évaluée statistiquement ou lorsque l'impact financier d'un tel risque n'est pas quantifiable avec suffisamment de précision.

Le porteur de projet devra en outre être en mesure de présenter des projets existants comparables à l'appui de sa démonstration et de sa demande d'octroi d'incitation. Les projets comparables devront présenter des caractéristiques similaires au PIC concerné (technologie, dimensionnement, structure de coûts...). Ils devront en outre être choisis en priorité parmi les projets soumis au même cadre de régulation, en raison de l'impact de ce dernier sur les risques effectivement portés par l'opérateur.

Sur la base des éléments qui lui seront fournis par le porteur de projet, la CRE déterminera, pour chaque projet, s'il y a lieu, au regard des risques du projet, d'accorder ou non une incitation spécifique.

Les incitations seront proportionnées, non seulement aux risques qu'elles visent à couvrir ou compenser, mais également au regard des bénéfices attendus de la réalisation du projet afin de permettre une répartition des gains avec les utilisateurs des infrastructures. En particulier, les mesures de réduction ou de compensation des risques ne devront pas conduire à de moindres incitations à la maîtrise des coûts, des délais et à la bonne exploitation de l'infrastructure pour l'opérateur.

A cet égard, l'opérateur devra être en mesure de fournir une évaluation des risques cohérente avec l'analyse coûts-bénéfices effectuée dans le cadre de la sélection des PIC et basée sur les mêmes informations techniques, économiques et financières. En cas d'évolution significative de ces paramètres depuis la phase de sélection, l'opérateur devra fournir une nouvelle analyse coûts-bénéfices cohérente.

La CRE rappelle que conformément à l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 17 du Règlement RTE-E, les PIC bénéficiant d'une dérogation au titre de l'article 36 de la directive 2009/73/CE, de l'article 17 du règlement (CE) n° 714/2009, de l'article 63 du règlement (UE) 2019/943, ne peuvent se voir appliquer des mesures incitatives au sens de l'article 17 du Règlement RTE-E.

**COMMUNICATION DE LA CRE**

En application des dispositions de l'article 17 du règlement (UE) 869/2022 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (« Règlement RTE-E »), qui vise à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques européens afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) publie sa méthode et les critères utilisés pour évaluer les investissements dans des projets d'infrastructures énergétiques et les risques plus élevés auxquels ils sont soumis.

En ligne avec les conclusions du rapport publié en juin 2023 par l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), la CRE rappelle que le cadre tarifaire en vigueur permet la prise en compte des risques des projets. Dans ce cadre tarifaire, les projets de taille significative font l'objet d'une analyse au cas par cas qui permet de définir des incitations adaptées aux particularités de chaque projet, dans le respect des principes définis dans les délibérations tarifaires.

Dans le cas où un projet d'intérêt commun (PIC) relevant de sa compétence présente des risques plus élevés qu'un projet comparable, la CRE pourra décider d'appliquer des incitations spécifiques ou complémentaires, en ajustant le cadre de régulation existant. Cette décision s'appuiera sur la démonstration par l'opérateur de l'existence du risque encouru, de sa persistance malgré l'existence du cadre tarifaire en vigueur, de son caractère exogène et difficilement maîtrisable par l'opérateur, et de l'amplitude de risque significative et supérieure à celle d'un projet comparable.

La présente délibération remplace les principes exposés dans la délibération du 1<sup>er</sup> octobre 2014 portant communication sur les conditions d'application de mesures incitatives aux projets d'intérêt commun.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE.

**Délibéré à Paris, le 28 septembre 2023.**

**Pour la Commission de régulation de l'énergie,**

**La présidente,**

**Emmanuelle WARGON**