



DELIBERATION N° 2020-096

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 mai 2020 portant décision sur le paramétrage de la régulation incitative applicable au projet d'interconnexion Celtic de RTE

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Jean-Laurent LASTELLE et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

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 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.* »

L'alinéa 4 de ce même article précise que la CRE « *procède, selon les modalités qu'elle détermine, à la consultation des acteurs du marché de l'énergie* ».

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, introduit un mécanisme de régulation incitative applicable au développement des interconnexions, dont l'un des objectifs est d'encourager RTE à mener ces investissements dans les meilleures conditions de coûts.

D'une capacité de 700 MW, le projet d'interconnexion sous-marine entre la France et l'Irlande, dit « Celtic », est développé par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité français, RTE, et le gestionnaire du réseau de transport d'électricité irlandais, Eirgrid. Ce projet a été déclaré « Projet d'Intérêt Commun » (PIC) par la Commission européenne. Il a fait l'objet d'une décision conjointe de la CRE et de son homologue irlandais, la CRU (*Commission for regulation of utilities*), de répartition transfrontalière de ses coûts en application des dispositions du règlement (UE) n° 347/2013 du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes². Le projet bénéficie en outre d'une subvention européenne au titre du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe³.

La délibération de la CRE du 25 avril 2019, qui adopte la décision conjointe, précise que « *dans la mesure où ils correspondent à ceux d'un opérateur efficace, les coûts effectivement supportés par RTE dans les conditions fixées par la présente décision de répartition des coûts et après déduction des aides financières de l'Union européenne seront intégrés au tarif du gestionnaire de réseau, en application des règles tarifaires en vigueur. La CRE définira par ailleurs les paramètres de la régulation incitative qui s'appliquera au projet Celtic dans les conditions fixées par le tarif TURPE 5* ».

¹ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/turpe-htb3>

² <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Decision/Repartition-transfrontaliere-des-couts-du-projet-Celtic>
<https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Decision/repartition-transfrontaliere-des-couts-du-projet-celtic2>

³ https://ec.europa.eu/info/news/completing-energy-union-eu-invests-eu556-million-priority-energy-infrastructure-2019-oct-02_en?pk_campaign=ENER%20Newsletter%20October%202019. La décision de la Commission a été formellement adoptée le 31 octobre 2019 : https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cef-e-2019_cid.pdf

Par délibération du 20 juin 2019, la CRE a fixé le budget cible du projet qui sera pris en compte dans la régulation incitative applicable au projet, en particulier pour le calcul de la prime variable portant sur les coûts du projet⁴.

La CRE a ensuite procédé à une consultation publique du 11 au 28 février 2020 ayant pour objet de recueillir l'avis des acteurs de marché sur le paramétrage envisagé par la CRE pour la régulation incitative appliquée à RTE pour le projet d'interconnexion Celtic.

2 contributions ont été adressées à la CRE : une contribution provient d'un producteur/fournisseur d'électricité (EDF) et l'autre provient d'une association professionnelle (UFE).

Le Conseil supérieur de l'énergie, consulté par la CRE sur le projet de décision, a rendu son avis le 28 avril 2020.

Les réponses sont publiées sur le site de la CRE⁵, simultanément à la présente délibération.

1. CONTEXTE

1.1 Rappel du cadre de régulation du TURPE 5 HTB

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 HTB⁶, a introduit un mécanisme de régulation incitative applicable au développement des interconnexions.

Ce cadre de régulation 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 s'assurer la bonne exploitation des ouvrages. Il repose sur trois incitations distinctes :

- 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 budget cible du projet établi par la CRE et le coût réalisé (ci-après, « *prime variable « coûts »* ») ;
- 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 »* ») ; la prime ou la pénalité sera mise en œuvre pendant les 10 premières années d'exploitation de l'infrastructure.

1.2 Présentation du projet

Le projet Celtic consiste en une liaison à courant continu à haute tension (CCHT) sous-marine d'environ 500 km, d'une capacité de 700 MW, entre les postes de Knockraha en Irlande et de La Martyre en France. Outre la liaison sous-marine, le projet comporte, pour chaque pays, les éléments suivants :

- un point d'atterrage où la liaison sous-marine arrive à terre ;
- une liaison terrestre CCHT (souterraine) entre le point d'atterrage et une station de conversion ;
- une station de conversion ;
- une liaison terrestre en courant alternatif à haute tension (souterraine) entre la station de conversion et le point de connexion au réseau ;
- un point de raccordement à un poste électrique existant sur le réseau de transport.

Celtic a une capacité relativement faible (700 MW) par rapport à des projets d'interconnexion comparables. Ce dimensionnement est adapté à la taille du système électrique irlandais dont l'élément d'injection et de soutirage le plus important aujourd'hui est l'interconnexion EWIC, de 500 MW. La capacité de l'interconnexion a été déterminée de manière à éviter des renforcements du réseau et des changements dans l'exploitation du système (par exemple, augmentation du niveau de capacités de réserve requis) trop importants en Irlande.

Cette interconnexion permet de bénéficier de la complémentarité des parcs de production irlandais et français, ce qui a notamment pour effet de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de réduire les volumes de production

⁴ <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Decision/Budget-cible-du-projet-Celtic-de-RTE>

⁵ [Mettre lien](#)

⁶ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/turpe-htb3>

d'électricité d'origine renouvelable écartés. Par ailleurs, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit) fait de Celtic l'unique interconnexion électrique entre l'Irlande et le reste de l'Union européenne (UE).

Les coûts d'investissement de ce projet sont estimés par les gestionnaires de réseau de transport (GRT) d'électricité, RTE et Eirgrid, à 930 M€, avec une marge d'incertitude de - 110/+140 M€. Les coûts d'exploitation et de maintenance sont estimés à 8,4 M€ par an par les GRT.

1.3 Rappel des précédentes décisions relatives au projet

1.3.1 Décision de répartition transfrontalière des coûts entre RTE et Eirgrid

L'analyse coût-bénéfice menée par les GRT indique que le projet Celtic est porteur de bénéfices importants à l'échelle de l'Union européenne, notamment dans les scénarios présentant une croissance économique soutenue et où les objectifs de politique énergétique européenne sont atteints. Afin d'assurer un équilibre entre les impacts nets du projet en France et en Irlande, la CRE et la CRU se sont entendues pour appliquer une répartition des coûts proportionnelle aux bénéfices bruts du projet pour les deux pays.

Ainsi, la décision conjointe de répartition transfrontalière des coûts décidée par la CRE et la CRU telle qu'adoptée par la délibération⁷ de la CRE du 25 avril 2019 prévoit que :

- le montant des coûts d'investissement estimés du projet Celtic (i.e. 930 M€) sera supporté à 65% par Eirgrid, et à 35% par RTE ;
- les éventuels surcoûts du projet (i.e. au-dessus de 930 M€) seront supportés à parts égales entre Eirgrid et RTE.

Cette décision de répartition transfrontalière des coûts retient aussi un partage à parts égales des coûts d'opération et de maintenance du projet ainsi que des revenus d'interconnexions issus de la rente de congestion du projet entre Eirgrid et RTE.

En outre, si le coût des principaux contrats de fourniture (y compris des câbles) venait à dépasser les coûts estimés (au-delà de 20% de l'évaluation initiale) ou si les coûts totaux du projet devaient être revus sensiblement à la hausse (au-delà de 20% de leur évaluation initiale), la CRU et la CRE ont convenu de consulter les parties au projet et de revoir la décision de répartition transfrontalière des coûts afin de réexaminer l'opportunité d'investir dans le projet et/ou la décision de répartition transfrontalière en ce qui concerne les surcoûts.

Enfin, la CRE et la CRU avaient décidé que si l'aide financière de l'UE n'atteignait pas 60% des coûts d'investissement estimés du projet, dont 35% attribués à la France (soit 195 M€), elles devraient revoir la décision relative à la répartition des coûts du projet.

La Commission européenne a annoncé le 2 octobre 2019⁸ que le projet Celtic avait été sélectionné pour bénéficier d'une subvention européenne au titre du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe, dans le cadre du second appel à candidatures de l'année 2019. Cette subvention s'élève à 530,7 M€⁹, soit 57 % des coûts d'investissements estimés du projet.

Ce montant, bien qu'il n'atteigne pas les 60% des coûts d'investissement estimés du projet initialement souhaités par la CRE et la CRU dans leur décision de répartition transfrontalière des coûts, reste substantiel et reflète les externalités positives attendues du projet notamment en termes de solidarité et de sécurité d'approvisionnement, ainsi que sa contribution à la réalisation des objectifs énergétiques européens. La CRE et la CRU ont donc décidé¹⁰ le 10 octobre 2019 de confirmer la répartition des coûts du projet adoptée le 25 avril 2019 : le montant des coûts d'investissement estimé du projet (soit 930 M€) demeure supporté à 65% par Eirgrid et à 35 % par RTE. Les autres éléments de la décision ont également été confirmés.

1.3.2 Délibération définissant le budget cible du projet Celtic

En cohérence avec la décision de répartition transfrontalière des coûts et conformément aux principes fixés dans la délibération TURPE 5 HTB, la CRE a fixé le 20 juin 2019 le budget cible pour RTE du projet Celtic¹¹. Afin que RTE soit incité à la maîtrise des coûts du projet, indépendamment de son financement – et notamment de la subvention européenne – et des modalités de répartition transfrontalière des coûts, la CRE a décidé de retenir comme budget

⁷ <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Decision/Repartition-transfrontaliere-des-couts-du-projet-Celtic>

⁸ https://ec.europa.eu/info/news/completing-energy-union-eu-invests-eu556-million-priority-energy-infrastructure-2019-oct-02_en?pk_campaign=ENER%20Newsletter%20October%202019. La décision de la Commission a été formellement adoptée le 31 octobre 2019 : https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cef-e-2019_cid.pdf

⁹ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/list_of_all_projects_receiving_eu_support_under_the_2019_cef_call.pdf

¹⁰ <https://www.cre.fr/content/download/21435/272991>

¹¹ <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Decision/Budget-cible-du-projet-Celtic-de-RTE>

cible la moitié du budget prévisionnel du projet Celtic figurant dans la demande de répartition transfrontalière des coûts, à savoir 465 M€.

Ce budget cible permet d'assurer une cohérence entre la demande de répartition transfrontalière des coûts et la régulation incitative mise en place en application de la délibération TURPE 5 HTB et fait en sorte que RTE soit incité à éviter tout surcoût du projet. Une fois l'interconnexion mise en service, le budget cible sera comparé à la moitié des dépenses totales d'investissement effectivement réalisées par RTE et Eirgrid pour ce projet.

Enfin, conformément à la délibération TURPE 5 HTB, le montant des éventuelles pénalités sera limité de façon à ce que l'ensemble de ces pénalités cumulées ne puissent conduire à une rémunération des capitaux engagés pour le projet inférieure au coût moyen pondéré du capital (CMPC) - 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 européennes et contribution financière de Eirgrid telle que prévue dans la décision de répartition transfrontalière des coûts).

1.4 Objet de la délibération

L'objet du présent projet de délibération est de définir les paramètres du mécanisme de régulation incitative applicable au projet d'interconnexion Celtic.

2. REGULATION INCITATIVE APPLICABLE AU PROJET CELTIC

2.1 Prime fixe

Dans les éléments transmis à la CRE en vue de la fixation des paramètres de la régulation incitative, RTE souligne la difficulté qu'il y a à fixer une prime fixe assise sur les bénéfices nets du projet Celtic. En conséquence, RTE propose que le montant de cette prime soit fixé à zéro, au même titre pour le projet Golfe de Gascogne.

En effet, l'analyse coût-bénéfice du projet - prenant en compte les dépenses d'investissements, les coûts d'exploitation et de maintenance, le coût des pertes électriques, les économies de coûts de combustibles pour la production d'électricité et les gains supposés en termes d'amélioration de la sécurité d'approvisionnement - montrait que le projet apportait, au périmètre européen, des bénéfices en moyenne sur les différents scénarios, mais que les résultats étaient très contrastés en fonction des scénarios et des analyses de sensibilités.

En outre, dans la décision de répartition transfrontalière des coûts, la CRE a noté que les analyses de sensibilité mettent en avant l'impact à la baisse sur la rentabilité du projet de certains éléments, tels que l'augmentation éventuelle de 500 MW du niveau d'interconnexion entre l'Irlande et la Grande-Bretagne, un éventuel moindre développement de la production éolienne sur l'île d'Irlande, la révision à la baisse des projections à 2030 des prix des combustibles et du CO₂ par rapport au TYNDP (*Ten-Year Network Development Plan*), ou encore un niveau de disponibilité de l'interconnexion inférieur à celui prévu par les GRT (95%).

Dans ce contexte, au vu des bénéfices contrastés entre les scénarios et des risques pesant sur le projet, la CRE a proposé dans sa consultation publique d'établir la prime fixe applicable au projet à un niveau nul.

Un acteur soutient la proposition de la CRE de fixer la prime fixe à un niveau nul. L'autre acteur considère qu'une prime fixe positive est pertinente, dès lors que les scénarios modélisés par les GRT présentent un bénéfice net positif en espérance. En outre, cet acteur considère qu'une prime fixe à un niveau nul supprimerait l'incitation pour RTE à réaliser l'investissement dans les meilleurs délais.

La CRE considère qu'il est nécessaire de tenir compte des analyses de sensibilités modélisant les risques inhérents au projet dans la mesure où ces risques sont portés *in fine* par les utilisateurs du réseau et non par RTE. Or, ces analyses de sensibilités aboutissent à des résultats très contrastés en termes de bénéfice net, ne justifiant pas une prime fixe positive. Par ailleurs, la CRE considère que RTE est incité à mettre en service le projet dans les meilleurs délais en ce que le taux de rémunération des actifs avant leur mise en service (immobilisations en cours) est inférieur au taux de rémunération des actifs intégrés à la Base d'Actifs Régulés.

Pour le projet Celtic, la CRE confirme son analyse préliminaire et fixe la prime fixe à un niveau nul.

2.2 Prime variable « taux d'utilisation »

Dans les éléments transmis à la CRE en vue de la fixation des paramètres de la régulation incitative, RTE propose un niveau d'incitation de 25 % du bénéfice estimé par point d'utilisation supplémentaire par rapport à la cible.

Le cadre de régulation mis en œuvre par la CRE dans le TURPE 5 prévoit que la prime variable ne peut pas avoir pour impact que d'annuler ou d'augmenter la prime fixe. En conséquence, dès lors que la CRE décide de fixer à 0 la prime fixe, la prime variable sur le taux d'incitation devient asymétrique et ne peut qu'apporter des bonus à RTE.

Compte tenu de cette asymétrie et, étant donné par ailleurs la dispersion des bénéfices du projet Celtic en fonction des scénarios analysés dans la décision de répartition transfrontalière des coûts, la CRE considère que le taux d'incitation retenu pour la prime variable sur le taux d'utilisation ne peut atteindre 25 %. Des raisons similaires avaient amené la CRE à retenir un taux d'incitation de 5 % pour les projets « Savoie – Piémont » et « Golfe de Gascogne ».

Toutefois, au regard des coûts de mise en œuvre et de suivi associés à cette disposition, RTE considère que les éventuels bénéfices associés à un taux d'incitation faible seraient trop peu importants pour justifier sa mise en œuvre.

Compte tenu de ces différents éléments, la CRE a proposé dans sa consultation publique de fixer la prime variable « taux d'utilisation » égale à 0.

Les deux répondants sont favorables à cette proposition, considérant de manière plus large que cette prime n'est pas adaptée.

Pour le projet Celtic, la CRE fixe la prime variable « taux d'utilisation » à 0.

2.3 Mise en œuvre du dispositif

2.3.1 Versement des primes

L'incitation financière est gérée via le CRCP de RTE pendant une durée de dix ans après la mise en service de l'interconnexion.

Un lissage du montant des primes ou pénalités annuelles sera effectué en cas d'activation du plancher ou du plafond. Ainsi, si le montant de la prime (ou de la pénalité) calculé l'année N est inférieur au plancher, l'écart entre la prime calculée en l'absence de plancher et le plancher est actualisé puis ajouté ou retranché à la somme des primes de l'année N+1. Lors de la dixième année du mécanisme, tout écart entre la prime calculée en l'absence de plancher et la prime calculée en présence de ces derniers (en prenant en compte les éventuels reports des années précédentes) est écrêté.

2.3.2 Transmission des données

RTE transmet à la CRE la chronique des coûts annuels d'investissement réalisés au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'année de mise en service du projet Celtic.

DECISION DE LA CRE

Le projet Celtic est un projet d'interconnexion entre la France et l'Irlande, dont le coût est estimé à 930 M€. Il bénéficie d'une subvention européenne au titre du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe s'élevant à 530,7 M€. 35 % du coût d'investissement estimé du projet Celtic est attribué à la France, soit environ 140 M€ après subvention.

Conformément au cadre de régulation incitative des interconnexions électriques défini par la délibération de la CRE du 17 novembre 2016 portant décision sur le TURPE 5 HTB, les paramètres de régulation incitative applicables au projet Celtic sont ceux définis dans la partie 2 de la présente délibération. En particulier :

1. La CRE fixe la prime fixe applicable au projet « Celtic » à un niveau nul ;
2. La CRE fixe la prime variable « taux d'utilisation » à 0.

La présente délibération sera publiée au Journal officiel de la République française ainsi que sur le site internet de la CRE. Elle sera transmise à la ministre de la transition écologique et solidaire et notifiée à RTE.

Délibéré à Paris, le 20 mai 2020.

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

Jean-François CARENCO