



DELIBERATION N° 2021-114

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 15 avril 2021 portant avis sur la demande de prolongation de la validité de la dérogation octroyée à la société ElecLink Ltd

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

1. CONTEXTE

Le 28 août 2014, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a accordé, conjointement avec l'Ofgem, et après approbation par la Commission européenne¹, une dérogation partielle à la société ElecLink Ltd² lui permettant, dans le cadre de son projet, de développer une interconnexion de 1 GW entre la France et le Royaume-Uni via le tunnel sous la Manche.

Cette dérogation, prise en application de l'article 17 du règlement CE n° 714/2009³ (ci-après « le Règlement ») autorise ElecLink à déroger à certaines règles prévues à l'article 16(6) du Règlement ainsi qu'aux articles 9 et 32 de la directive n° 2009/72/CE⁴ (ci-après « la Directive»). Ainsi, ElecLink est notamment autorisé à :

- allouer des capacités d'interconnexion pluriannuelles par le biais de procédures d'*Open Season* ;
- conserver une partie des revenus tirés de la vente des capacités d'interconnexion.

La dérogation a été accordée à ElecLink pour une durée de vingt-cinq ans à compter de la date de début de l'exploitation commerciale de l'interconnexion.

Cette dérogation est en outre conditionnée à la bonne avancée du projet. Ainsi, l'annexe A de la décision prévoit que cette dernière est caduque si :

- au terme d'un délai de deux ans à compter de l'adoption de la décision de la Commission européenne, soit le 28 juillet 2016, la construction de l'interconnexion n'a pas commencé ;
- au terme d'un délai de cinq ans à compter de l'adoption de la décision de la Commission européenne, soit le 28 juillet 2019, l'interconnexion n'est pas opérationnelle.

Toutefois, il est également prévu que la décision de dérogation peut continuer de s'appliquer au-delà de ces délais si la Commission européenne considère que le retard dans la construction et/ou la mise en œuvre opérationnelle de l'interconnexion est dû à des obstacles majeurs, indépendants de la volonté d'ElecLink.

¹ Cliquer [ici](#) pour accéder à la version française de la décision de la Commission européenne.

² Cliquer [ici](#) pour accéder aux documents relatifs à la décision finale de dérogation.

³ Le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité procède à la refonte du règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité. Ce règlement s'applique depuis le 1^{er} janvier 2020.

⁴ La directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité procède à la refonte de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Dans ce contexte, en avril 2016, ElecLink a déposé auprès de la CRE et de l'Ofgem une demande de prolongation de 12 mois de la validité de la décision de dérogation, de telle sorte que :

- la date limite à laquelle la construction de l'interconnexion doit avoir commencé soit fixée au 31 juillet 2017, et
- la date limite à laquelle l'interconnexion doit être opérationnelle soit fixée au 31 juillet 2020.

Le 9 juin 2016, la CRE et l'Ofgem ont adopté un avis conjoint par lequel elles ont estimé qu'il convenait d'accorder un report global de 12 mois de la date limite de construction et un report correspondant de 12 mois de la date limite de mise en exploitation commerciale précisée dans la décision de dérogation.

Le 10 août 2016, la Commission européenne a adopté une décision prolongeant la validité de sa décision de dérogation accordée à ElecLink aux termes de laquelle il est précisé que « *la décision de la Commission d'approuver les décisions de dérogation devient caduque si la construction de l'interconnexion ElecLink n'a pas encore commencé au 31 juillet 2017 et si l'infrastructure n'est pas opérationnelle au 31 juillet 2020, à moins que la Commission ne décide qu'un nouveau retard est dû à des obstacles majeurs indépendants de la volonté d'ElecLink Limited.* »

Par courriel reçu le 22 mai 2020, ElecLink a saisi la CRE et l'Ofgem d'une demande visant à ce que la période de validité de la décision de dérogation soit à nouveau prolongée en ce que l'échéance du 31 juillet 2020, au terme de laquelle l'infrastructure doit être opérationnelle, ne pourra être tenue. ElecLink a notamment indiqué à la CRE et à l'Ofgem que l'achèvement de son projet, passant par le tirage des câbles dans le Tunnel sous la Manche, était conditionné au rétablissement de l'agrément de la Commission intergouvernementale du Tunnel sous la Manche (« CIG »). Cet agrément avait initialement été accordé à ElecLink en 2014 puis suspendu le 18 octobre 2017. Lors de la saisine d'ElecLink, une décision de la CIG sur l'opportunité de rétablir ou au contraire retirer l'agrément devait intervenir le 9 juillet 2020.

Par un avis conjoint en date du 11 juin 2020⁵, la CRE et l'Ofgem ont considéré qu'il convenait d'accorder à ElecLink une prolongation de 5 mois de la validité de la décision de dérogation qui lui avait été octroyée, repoussant ainsi au 31 décembre 2020, l'échéance de mise en service du projet.

Le 28 juillet 2020, la Commission européenne, suivant la position de la CRE et l'Ofgem telle qu'exprimée dans leur avis conjoint, a adopté une décision⁶ prolongeant la validité de la décision de dérogation jusqu'au 31 décembre 2020.

Le 4 novembre 2020, la CIG n'ayant pas encore rendu sa décision, ElecLink a soumis une troisième demande de prolongation de la validité de la dérogation afin de prolonger, à nouveau, la période de validité de la décision de dérogation.

Le 17 décembre 2020, à la suite de l'avis conjoint de la CRE et de l'Ofgem⁷, la Commission européenne a adopté une décision prolongeant la date limite de mise en œuvre opérationnelle de l'interconnexion jusqu'au 30 juin 2021⁸.

La Commission européenne a considéré que l'absence de décision de la CIG était un obstacle majeur et que la prolongation accordée laisserait à ElecLink le temps d'obtenir l'agrément de la CIG. La Commission a ainsi indiqué dans cette décision qu'une fois que cet agrément aura été obtenu, il serait possible d'estimer la date définitive à laquelle l'exploitation de l'interconnexion pourrait commencer et ElecLink devrait alors demander une nouvelle prolongation auprès de la Commission européenne.

Le 10 décembre 2020, l'agrément de la CIG a été rétabli.

Par un courriel reçu le 31 mars 2021, ElecLink a transmis à la CRE une demande visant à ce que la période de validité de la décision de dérogation soit prolongée au 15 août 2022.

⁵ Délibération de la CRE du 11 juin 2020 portant avis sur la demande de prolongation de la validité de la dérogation octroyée à la société ElecLink Ltd en application de l'article 63 du règlement (UE) n° 2019/943 du 5 juin 2019

⁶ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2020_eleclink_decision_fr.pdf.

⁷ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 novembre 2020 portant avis sur la demande de prolongation de la validité de la dérogation octroyée à la société ElecLink Ltd en application de l'article 63 du règlement (UE) n° 2019/943 du 5 juin 2019

⁸ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2020_eleclink2_decision_en.pdf

2. ETAT D'AVANCEMENT DU PROJET

Les contrats d'ingénierie, de fourniture des équipements et de construction d'ElecLink ont été signés en novembre 2016. Depuis lors, des travaux de construction ont été mis en œuvre aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Tunnel sous la Manche.

Dans sa demande de prolongation, ElecLink confirme que, à la date du 31 décembre 2019, l'ensemble des travaux de génie civil et d'électromécanique à l'extérieur du Tunnel étaient finalisés. Cela inclut notamment :

- la construction des deux stations de conversion, entièrement équipées de tous les systèmes, machines et appareils ;
- l'installation des câbles souterrains en courant alternatif sur le parcours de 14,5 km, depuis la station de conversion d'ElecLink de Folkestone jusqu'au poste de National Grid Electricity Transmission (NGET) de Sellindge ;
- la fabrication des deux câbles en courant continu sur une distance totale de 51,0 km à travers le tunnel ferroviaire Nord ;
- tous les travaux préparatoires à l'extérieur du tunnel, y compris :
 - des installations d'assemblage et de jointage sur mesure, où les câbles en courant continu sont assemblés en position ;
 - un système de monorail externe, comprenant un hélix spécialement conçu, pour guider les câbles assemblés en position, prêts à être treuillés dans le tunnel ; et
 - la construction de nouveaux trains spéciaux pour permettre le transport et le tirage des câbles en courant continu à l'intérieur du tunnel.

ElecLink indique également que les travaux de connexion de l'ouvrage aux réseaux britannique et français ont été finalisés par les gestionnaires de réseau de transport en charge de ces travaux (National Grid ESO et RTE).

Les travaux préparatoires au tirage des câbles à l'intérieur du Tunnel sous la Manche ont également été finalisés. Ces travaux incluent la conception et l'installation d'une structure de support en acier (supports fixés sur le revêtement du tunnel qui soutiennent un système de monorail) sur laquelle les câbles en courant continu seront mis en position à l'étape finale du projet. Par conséquent, la seule étape restante et définitive de la phase de construction est l'installation des câbles en courant continu dans le tunnel.

3. DEMANDE D'ELECLINK

3.1 Portée de l'agrément de la CIG

La CIG fait office d'« autorité de sécurité » pour le Tunnel sous la Manche. Conformément aux dispositions de l'article 10 du Traité de Canterbury⁹, toutes les questions relatives à la construction et à l'exploitation du Tunnel sous la Manche sont supervisées par la CIG agissant au nom et pour le compte des deux gouvernements nationaux¹⁰. La CIG est constituée de plusieurs sous-groupes dont le Comité de sécurité du Tunnel sous la Manche (CTSA) qui traite de toutes les questions relatives à la sécurité opérationnelle du Tunnel sous la Manche. Conformément aux dispositions de l'article 11 du traité de Canterbury, le rôle du CTSA est de conseiller et de soumettre des avis (non contraignants) à la CIG.

Eurotunnel (cessionnaire du Tunnel sous la Manche) est responsable de la gestion et de l'exploitation du Tunnel sous la Manche jusqu'en 2086. En application du Contrat de concession¹¹, Eurotunnel a pour mandat de s'assurer que la sûreté et la sécurité opérationnelles du Tunnel sous la Manche respectent les dispositions de la législation applicable et, à cet effet, en rend compte auprès de la CIG et au CTSA. La clause 17 du Contrat de concession stipule que toute utilisation du Tunnel sous la Manche en dehors des conditions d'utilisation autorisées par le Contrat de concession, notamment pour le transport d'énergie, doit recevoir l'agrément préalable de la CIG.

3.2 Suspension et rétablissement de l'agrément de la CIG

La CIG a accordé l'agrément nécessaire à ElecLink en février 2014. Cet agrément a été accordé sous réserve du respect de certaines conditions en termes de maîtrise des risques tout au long de la conception, de l'installation et de l'exploitation de l'interconnexion.

⁹ <https://www.getlinkgroup.com/content/uploads/2019/08/Traite-Cantorbery-FR.pdf>

¹⁰ <https://www.cigtunnelmanche.fr/La-CIG.html?lang=fr>

¹¹ <https://www.cigtunnelmanche.fr/Textes-fondamentaux.8.html?lang=fr>

Néanmoins, le 18 octobre 2017, la CIG a décidé de suspendre son agrément pour le projet. Selon ElecLink, le retrait de l'agrément était lié à l'incomplétude de l'analyse de risques réalisée, en particulier eu égard à la compatibilité électromagnétique dans le tunnel, et à l'absence perçue d'une analyse des risques sur toute la durée de vie du projet.

En juillet 2018, la CIG a publié une instruction précisant qu'ElecLink et Eurotunnel ne devaient pas procéder au tirage du câble d'interconnexion dans le Tunnel sous la Manche tant que la CIG n'avait pas rétabli son agrément. Cela signifie qu'ElecLink ne pouvait effectivement pas achever la construction de l'interconnexion. ElecLink considère que l'absence de décision de la CIG demeure « un obstacle majeur » indépendant de sa volonté.

Après plusieurs demandes de rétablissement de l'agrément et suite à la mise en œuvre de mesures correctives par ElecLink et Eurotunnel, incluant notamment la tenue d'un certain nombre d'ateliers d'évaluation des risques avec des experts en sécurité et les parties prenantes concernées, y compris le CTSA, la CIG a pris, le 10 décembre 2020, la décision de rétablir son agrément préalable au projet ElecLink au titre de l'article 17.2 du contrat de concession, révoquant ainsi la décision prise par la CIG notifiée le 12 juillet 2018.

La CIG a indiqué que des conditions précises accompagnaient ce rétablissement, parmi lesquelles la réalisation de tests pour prouver la sécurité des installations et l'obtention d'une autorisation explicite de la CIG pour la mise en exploitation commerciale.

3.3 Nouveau calendrier envisagé par ElecLink et demande de prolongation

À la suite du rétablissement de l'agrément par la CIG, ElecLink distingue 3 étapes nécessaires à la mise en service opérationnelle de l'interconnexion. Selon ElecLink, ces étapes nécessitent un total de 88 semaines à compter de la date à laquelle l'agrément de la CIG a été rétabli, permettant une mise en service opérationnelle le 15 août 2022.

Étape 1 : Installation du câble dans le tunnel

Ces activités nécessiteraient une période approximative de 38 semaines, incluant 10 semaines requises par Balfour Beatty et Prysmian pour remobiliser le personnel et les équipements, suivies de 28 semaines pour les activités d'installation du câble à l'intérieur du tunnel.

Ce programme, plus court que le programme initial de 44 semaines, est rendu possible grâce à l'obtention de créneaux supplémentaires pour mener des travaux dans le Tunnel sous la Manche. Si des créneaux se libéraient en raison du manque de trafic ferroviaire (à cause de la pandémie actuelle de COVID-19), ElecLink s'emploiera à les exploiter dans la mesure du possible afin de réduire davantage ce délai.

A la date de la demande de prolongation, ElecLink a ainsi pu installer 15 kilomètres de câbles en courant continu dans le tunnel.

Étape 2 : Tests et mise en service de l'interconnexion

Siemens, le maître d'œuvre des travaux, s'est engagé à conclure les tests nécessaires dans un délai de 28 semaines. Cette période inclut (i) 5 semaines de travaux préparatoires suivant le raccordement des câbles en courant continu aux deux stations de conversion, (ii) suivies de 11 semaines pour conclure le programme de tests et mise en service spécialement requis dans le cadre du processus d'autorisation de la CIG, (iii) puis de 12 semaines pour effectuer les tests de conformité normaux exigés par les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) nationaux.

L'étape de validation de la CIG (étape 3) ne nécessitant pas que les tests par les GRT nationaux soient réalisés, seules 16 semaines se situent sur le chemin critique de mise en service opérationnelle de l'interconnexion, de sorte qu'ElecLink a retenu une période de 16 semaines pour cette étape. Le calendrier proposé par ElecLink suppose donc que les étapes 2 et 3 se superposent sur 12 semaines.

Étape 3 : Validation de la CIG

L'exécution des étapes précédentes dans les délais prévus amène à l'achèvement des tests pour la CIG le 17 décembre 2021. Eurotunnel et ElecLink devront alors soumettre un dossier de sécurité final, tel que demandé par la CIG. La CIG a souligné le fait qu'elle se réserve le droit de demander d'autres informations à Eurotunnel avant d'accorder son agrément pour le début des opérations.

Si le dossier est jugé complet par la CIG, celle-ci aura un délai de 4 mois pour prendre une décision à partir de la date de soumission. Cependant, dans le cas où le dossier n'est pas jugé complet, la CIG demandera des informations supplémentaires dans un délai d'un mois à compter de la soumission.

ElecLink considère qu'une période minimum de 34 semaines sera nécessaire pour cette étape. Cette période inclut 8 semaines pour préparer la soumission officielle du dossier, 4,3 semaines pour l'examen par la CIG de l'exhaustivité du dossier, 4 semaines pour adresser d'éventuelles informations supplémentaires à la CIG et 17,3 semaines pour la validation de la CIG.

4. ANALYSE DE LA CRE

Obstacles majeurs indépendants de la volonté d'ElecLink

Sur la base des éléments mentionnés aux paragraphes 3.1 et 3.2, la CRE note que l'agrément de la CIG est nécessaire pour que le projet progresse et est d'avis que le retrait de l'agrément préalable a présenté un obstacle empêchant l'achèvement du projet jusqu'à son rétablissement, le 10 décembre 2020.

La CRE note que, dans le cadre de sa troisième décision de prolongation, la Commission européenne a considéré que « *ce retard est dû à un obstacle « indépendant de la volonté de la personne à laquelle la dérogation a été accordée* » ». Dans cette même décision, la Commission européenne a indiqué qu'« *une prolongation jusqu'à la fin du mois de juin 2021 semble appropriée. Il faudra ensuite déterminer avant la fin du mois de juin 2021 si un calendrier précis pour l'achèvement du projet peut être établi, auquel cas une nouvelle demande de prolongation devrait être évaluée, ou si l'établissement d'un tel calendrier demeure impossible.* »

Par ailleurs, l'estimation par ElecLink du temps nécessaire à la mise en service une fois l'agrément rétabli est de 88 semaines, ce qui est considérablement supérieur aux 29 semaines dont ElecLink disposait entre le 10 décembre 2020 et le 30 juin 2021.

En conséquence, la CRE convient qu'ElecLink n'est pas en mesure de respecter la date du 30 juin 2021 fixée par la décision de prolongation, cette date représentant l'échéance pour fixer un calendrier précis pour l'achèvement du projet.

Le nouveau délai ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire

Comme le note la Commission européenne dans le cadre de sa troisième décision de prolongation, « *les avantages procurés par une dérogation peuvent dissuader de réaliser des infrastructures réglementées qui, autrement, entreraient en concurrence avec le projet bénéficiant de la dérogation* ». Il convient de limiter les délais de construction des projets exemptés pour ne pas empêcher la construction d'autres infrastructures si le projet exempté n'aboutit pas.

Le rétablissement de l'agrément et les indications de la CIG mentionnées au paragraphe 3.2 permettent d'établir un calendrier précis de l'achèvement du projet, tel que décrit au paragraphe 3.3. Le principal risque pesant sur ce calendrier réside dans la nécessaire autorisation de la CIG préalablement à la mise en exploitation commerciale de l'interconnexion.

En ce qui concerne l'installation du câble dans le tunnel (étape 1), la demande d'ElecLink s'appuie sur les modalités contractuelles convenues avec Balfour Beatty et Prysmian le 11 septembre 2020. La date prévisionnelle de raccordement est fixée au [confidentiel], tandis que la date garantie de raccordement est fixée au [confidentiel]. De plus, le programme initial de 44 semaines a été réduit grâce à l'obtention de créneaux supplémentaires pour mener des travaux dans le Tunnel sous la Manche. Etant donné les incertitudes afférentes à de tels travaux et la réduction du temps de travaux déjà engagée, le délai de 38 semaines paraît nécessaire pour achever cette étape.

En ce qui concerne les tests nécessaires à la mise en service de l'interconnexion (étape 2), la demande d'ElecLink s'appuie sur les modalités contractuelles convenues avec Siemens le 3 mars 2021. La priorisation des tests requis par la CIG permet ainsi de réduire le planning précédemment envisagé de 12 semaines et de limiter cette étape au niveau qui paraît nécessaire.

En ce qui concerne la validation de la CIG pour la mise en exploitation commerciale (étape 3), la demande d'ElecLink s'appuie sur le règlement de la Commission Intergouvernementale concernant la sécurité de la liaison fixe transmanche¹² prévoyant un délai de 4 mois pour prendre une décision à compter de la réception d'un dossier complet. En plus de ces 4 mois, ElecLink tient compte du temps nécessaire à la préparation du dossier (8 semaines), du temps nécessaire à l'examen de l'exhaustivité du dossier par la CIG (1 mois) et du temps nécessaire pour fournir des informations pertinentes aux éventuelles requêtes de la CIG (4 semaines). L'expérience passée des échanges avec la CIG ([confidentiel]) montre qu'une telle étape est soumise à diverses incertitudes qu'il convient de prendre en compte dans le calendrier. Ainsi, le calendrier avancé par ElecLink s'appuie sur des délais raisonnables pour obtenir l'autorisation nécessaire de la CIG.

Au global, étant donné les risques restants pesant sur le projet, un délai de 88 semaines à compter du rétablissement de l'agrément paraît nécessaire à la mise en service du projet. Ce délai est inférieur à la précédente demande d'ElecLink en tenant compte de la parallélisation des tests des GRT avec la validation de la CIG (-12 semaines), du retour d'expérience des précédentes démarches avec la CIG (+8 semaines) et du besoin de tests additionnels sur les stations de conversion (+2 semaines).

¹² <https://www.cigtunnelmanche.fr/Reglements-et-guides-de-la-CIG.6.html?lang=fr>

15 avril 2021

AVIS

Par un courriel reçu le 31 mars 2021, ElecLink a transmis à la CRE une demande de prolongation de la période de validité de la dérogation qui lui a été octroyée.

La CRE considère que le rétablissement tardif de l'agrément de la CIG a constitué un obstacle majeur à la mise en service du projet, indépendant de la volonté d'ElecLink, et que le délai demandé par ElecLink est nécessaire compte tenu des conditions accompagnant le rétablissement de l'agrément.

Compte tenu de ce qui précède et du délai nécessaire à compter du rétablissement de l'agrément de la CIG (88 semaines), la CRE est favorable à une prolongation de près de 60 semaines à la dérogation octroyée le 17 décembre 2020 par la Commission européenne à ElecLink, repoussant ainsi au 15 août 2022, l'échéance de mise en service du projet.

La délibération sera publiée sur le site de la CRE et transmise à la Commission européenne afin que cette dernière adopte une décision définitive.

Délibéré à Paris, le 15 avril 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO