

DELIBERATION N° 2022-288

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 novembre 2022 portant décision sur la modification du niveau du budget cible du projet Celtic de RTE

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, 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 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 coûts supportés par RTE, dans la mesure où ils 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* ».

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, 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 du 20 juin 2019², le budget cible du projet Celtic de RTE.

L'objet de la présente délibération est de modifier le niveau du budget cible du projet Celtic de RTE.

¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 novembre 2016 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB.

² Délibération de la CRE du 20 juin 2019 portant décision sur le budget cible du projet Celtic de RTE.

1. CONTEXTE

1.1 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 ;
- 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.

Le projet d'interconnexion Celtic est développé conjointement par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité français, RTE, et le gestionnaire du réseau de transport irlandais, EirGrid. Il 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.

Par ailleurs, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) (ci-après « Brexit ») fait de Celtic l'unique interconnexion entre l'Irlande et le reste de l'UE.

1.2 Décision de répartition transfrontalière des coûts du projet

1.2.1 Décision initiale de répartition transfrontalière des coûts du projet

Le Règlement (UE) n° 347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes³ (ci-après « le Règlement ») vise à promouvoir l'interconnexion des réseaux européens. Il introduit notamment la notion de projet d'intérêt commun (PIC) qui identifie les projets considérés par la Commission européenne comme contribuant à la mise en œuvre des corridors prioritaires pour la construction du marché intérieur de l'énergie.

Le projet Celtic a été identifié comme PIC dans toutes les listes adoptées par la Commission européenne depuis 2013 (PIC n° 1.6). En application des dispositions du Règlement, la CRE et la CRU (*Commission for regulation of utilities*), le régulateur irlandais, ont adopté une décision conjointe relative à la répartition transfrontalière des coûts du projet Celtic en 2019. Cette décision, adoptée par la délibération de la CRE du 25 avril 2019⁴, prévoit que :

- le montant des coûts d'investissement estimés du projet Celtic (930 M€₂₀₁₈) sera supporté à 65% par EirGrid, et à 35% par RTE ;
- les éventuels surcoûts du projet (au-dessus de 930 M€₂₀₁₈) seront supportés à parts égales entre EirGrid et RTE ;
- les coûts d'exploitation et de maintenance du projet ainsi que les revenus d'interconnexion issus de la rente de congestion sont partagés à parts égales entre EirGrid et RTE.

La CRE et la CRU sont également convenues que si le montant des principaux contrats de fourniture 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 l'évaluation initiale), la CRU et la CRE consulteraient les parties au projet et réviseraient la décision conjointe afin de réexaminer l'opportunité d'investir dans le projet et/ou la décision de répartition transfrontalière en ce qui concerne les surcoûts.

³ Ce règlement a depuis été remplacé par le règlement (UE) 2022/869 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, modifiant les règlements (CE) n° 715/2009, (UE) 2019/942 et (UE) 2019/943 et les directives 2009/73/CE et (UE) 2019/944, et abrogeant le règlement (UE) n° 347/2013.

⁴ Délibération de la CRE du 25 avril 2019 adoptant la décision conjointe de répartition transfrontalière des coûts du projet Celtic.

1.2.2 Révision de la décision de répartition transfrontalière des coûts du projet

Par un courrier en date du 30 septembre 2022, signé conjointement avec le gestionnaire de réseau de transport irlandais EirGrid, RTE a informé la CRE et la CRU des dernières prévisions de budget relatives au projet d'interconnexion Celtic à l'issue du processus d'appels d'offres. Celles-ci font état d'un budget prévisionnel de 1 482 M€_{courants}, en forte hausse par rapport au budget initial retenu par les régulateurs dans leur décision coordonnée portant sur la demande de répartition transfrontalière des coûts du projet (930 M€₂₀₁₈). Une provision pour risques de 141 M€_{courants} s'ajoute à ce budget prévisionnel, menant à un budget maximal de 1 623 M€_{courants}. Aucune provision pour risques n'était incluse dans le budget prévisionnel initial de 930 M€₂₀₁₈.

En application de la décision conjointe adoptée en 2019, la CRE et la CRU ont réexaminé l'opportunité d'investir dans le projet ainsi que la répartition du partage des coûts. La révision de la décision conjointe de répartition transfrontalière des coûts décidée par la CRU et la CRE et telle qu'adoptée par la délibération de la CRE du 3 novembre 2022⁵ réaffirme l'intérêt économique du projet et confirme l'accord de partage des coûts qui seront portés à 65% par EirGrid et à 35% par RTE jusqu'à 1 178 M€_{courants}. La réaffirmation de l'accord remet également à jour l'estimation du coût du projet, qui s'élève à 1 482 M€_{courants} et 141 M€_{courants} de provision pour risques.

1.3 Régulation incitative du projet

1.3.1 Rappel du cadre de régulation 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, ci-après la « délibération TURPE 5 HTB »⁶, a introduit un mécanisme de régulation incitative applicable au développement des interconnexions. Ce mécanisme a été reconduit par la délibération du 21 janvier 2021 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité, dit « TURPE 6 HTB »⁷.

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 de 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.

Ainsi, l'une des incitations du mécanisme défini dans la délibération TURPE 5 HTB porte sur la minimisation des coûts de réalisation de l'interconnexion sous la forme d'une prime ou d'une pénalité, fixée conformément aux modalités applicables aux investissements de développement de réseaux de manière générale.

1.3.2 Paramétrage de la régulation incitative du projet Celtic

En application de la délibération TURPE 5 HTB, la CRE a fixé les paramètres de régulation incitative applicables au projet Celtic dans la délibération du 20 mai 2020⁸. Dans cette délibération, la CRE a fixé :

- la prime fixe applicable au projet Celtic à 0 ;
- la prime variable « taux d'utilisation » à 0.

⁵ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 3 novembre 2022 adoptant la décision de réexamen de la décision conjointe de répartition transfrontalière des coûts du projet Celtic

⁶ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 novembre 2017 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB.

⁷ Délibération de la CRE du 21 janvier 2021 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité (TURPE 6 HTB).

⁸ 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.

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 par délibération du 20 juin 2019 le budget cible pour RTE du projet Celtic⁹. 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 cible la moitié du budget prévisionnel du projet Celtic figurant dans la demande de répartition transfrontalière des coûts, à savoir 465 M€₂₀₁₈.

Une fois l'interconnexion mise en service, il est prévu que le budget cible soit comparé à la moitié des dépenses totales d'investissement effectivement réalisées par RTE et EirGrid pour ce projet. Aucune prime ni pénalité ne sera attribuée en cas d'écart inférieur en valeur absolue à 10%.

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 puisse conduire à une rémunération des capitaux engagés pour le projet inférieure au coût moyen pondéré du capital (CMPC) moins 1%.

1.4 Objet de la délibération

L'objet de la présente délibération est de modifier le niveau du budget cible du projet Celtic pour prendre en compte l'évolution du coût prévisionnel du projet ainsi que la délibération conjointe des régulateurs français et irlandais réaffirmant l'intérêt du projet.

2. ANALYSE DE LA CRE

Dans le cadre du réexamen de l'accord sur le partage transfrontalier des coûts, la CRE et la CRU ont analysé le coût mis à jour proposé par les gestionnaires de réseaux de transport français et irlandais. Cette analyse approfondie a permis aux régulateurs de conclure que le budget global du projet de 1 482 M€_{courants} proposé par les GRT constituait une référence raisonnable. Cela porte le coût total prévisionnel du projet à 1 623 M€_{courants}, incluant 141 M€_{courants} de provisions pour risques.

L'écart entre le coût estimé du projet en 2019 et l'estimation actuelle est principalement lié à l'augmentation du coût des contrats de fourniture, à l'issue des processus d'appel d'offres sur les câbles et les stations de conversion. Cet écart traduit une évolution sur les marchés de fourniture indépendante de RTE et EirGrid, et est cohérent avec l'évolution observée sur les coûts des projets haute tension en courant continu à l'échelle européenne. L'augmentation observée sur ces marchés est à la fois la conséquence du nombre important de projets en courant continu à haute tension au niveau européen, qui a créé une forte tension sur ces marchés, ainsi que du contexte d'inflation actuel, notamment sur les matières premières et la main-d'œuvre. Pour autant, ces coûts sont issus d'une procédure concurrentielle et constituent ainsi des coûts efficaces.

Les évolutions de budget ayant été prises en compte dans la révision de l'accord transfrontalier de partage des coûts, la CRE considère qu'il est également nécessaire de faire évoluer le budget cible de RTE.

La CRE décide donc de retenir comme nouveau budget cible la moitié du budget prévisionnel du projet Celtic figurant dans la demande de partage des coûts remise à jour (hors aléas), à savoir 741 M€_{courants}, assorti d'une bande de neutralité de +/- 71,5 M€_{courants}.

Ce budget cible permet d'assurer une cohérence entre la demande de partage des coûts et la régulation incitative mise en place en application de la délibération TURPE 5 HTB. 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.

Dans le cas où le coût réalisé dépasserait le budget cible, la pénalité est limitée de façon à ce que l'ensemble des incitations cumulées ne puisse 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.

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 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 ces derniers (en prenant en compte les éventuels reports des années précédentes) est écarté.

⁹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 juin 2019 portant décision sur le budget cible du projet Celtic de RTE.

10 novembre 2022

Enfin, l'analyse coût-bénéfice du projet mise à jour sur la base du TYNDP 2020 (*Ten-Year Network Development Plan*) réalisée par RTE et EirGrid donnant, comme en 2019, des résultats très contrastés en fonction des scénarios et des analyses de sensibilité, la CRE ne considère pas nécessaire de réévaluer les autres paramètres de la régulation incitative (prime fixe et prime taux d'utilisation), fixés à 0.

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 »¹⁰, a 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. Ce mécanisme a été reconduit par la délibération du 21 janvier 2021 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité, dit « TURPE 6 HTB »¹¹.

En application de la délibération TURPE 5 HTB, la CRE a fixé, par une délibération du 20 juin 2019¹², le budget cible du projet Celtic à 465 M€₂₀₁₈. Par un courrier en date du 30 septembre 2022, signé conjointement avec le gestionnaire de réseau de transport irlandais EirGrid, RTE a informé la CRE d'une hausse significative du budget prévisionnel du projet. Après analyse de cette hausse, la CRE considère qu'elle est justifiée par une évolution globale du marché des projets à courant continu en haute tension indépendante de RTE et EirGrid.

Dans ce contexte, la CRE modifie, pour l'application à RTE de la régulation incitative sur les coûts du projet d'interconnexion Celtic reliant la France et l'Irlande, le budget cible et le fixe à 741 M€_{courants}, soit la moitié du budget prévisionnel total (hors risque) remis à jour par RTE et EirGrid. Ce budget cible est assorti d'une bande de neutralité de +/- 71,5 M€_{courants}¹³. Il sera comparé à la moitié des dépenses totales d'investissement effectivement réalisées par RTE et EirGrid pour ce projet (sans considérer les subventions le cas échéant).

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 EirGrid telle que prévue dans la décision de répartition transfrontalière des coûts du 3 novembre 2022¹⁴).

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique, ainsi qu'à la CRU. Elle sera notifiée à RTE.

Délibéré à Paris, le 10 novembre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON

¹⁰ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 novembre 2016 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB

¹¹ Délibération de la CRE du 21 janvier 2021 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité (TURPE 6 HTB)

¹² Délibération de la CRE du 20 juin 2019 portant décision sur le budget cible du projet Celtic de RTE

¹³ Les dépenses réalisées sont exclues du calcul de la bande de neutralité.

¹⁴ Délibération de la CRE du 3 novembre 2022 adoptant la décision de réexamen de la décision conjointe de répartition transfrontalière des coûts du projet Celtic