

REPONSE DE RTE A LA CONSULTATION PUBLIQUE N°2018-013 DU 8 NOVEMBRE 2018 RELATIVE AU RACCORDEMENT DES PARCS EOLIENS EN MER DANS LE CADRE DU TURPE 5 HTB

07/12/2018

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a publié le 8 novembre 2018 la consultation publique n°2018-013 relative aux tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans les domaines de tension HTB, pour solliciter l'avis des acteurs de marché sur deux points. D'une part, la CRE propose l'extension du dispositif de régulation incitative à la maîtrise des coûts d'investissement de RTE défini dans le TURPE 5 HTB aux projets de raccordement des parcs éoliens en mer. D'autre part, la CRE propose qu'en cas de défaillance d'un des candidats, les dépenses d'investissement associées au raccordement du projet concerné ne soient pas rémunérées au titre des immobilisations en cours par les utilisateurs de réseau au travers du TURPE pendant la période courant entre la défaillance du candidat et le moment où un nouveau lauréat aura atteint un niveau d'avancée des travaux comparable à celui atteint par le premier lauréat au moment de sa défaillance.

Question 1 : Partagez-vous l'analyse de la CRE selon laquelle le mécanisme de régulation incitative à la maîtrise des coûts d'investissement de RTE devrait être étendu aux travaux de raccordement des parcs éoliens en mer de plus de 30 M€ ?

RTE partage l'analyse de la CRE sur la proposition d'extension des audits aux travaux de raccordements des parcs éoliens en mer de plus de 30 M€. Toutefois, RTE tient à souligner le caractère novateur de ces projets de raccordement en France et leurs différences par rapport aux projets qui sont déjà soumis à cette régulation aujourd'hui (nature du projet, typologie des risques associés, connaissance et capacité d'évaluation et de maîtrise de ces risques, etc.). Ces différences pourraient justifier des modalités de régulations spécifiques et adaptées dans le mécanisme de régulation incitative à la maîtrise des coûts d'investissement de RTE.

Les appels d'offres 1 et 2 (AO1 & AO2) lancés par l'Etat respectivement en 2011 et 2013 concernent six projets de développement de parcs éoliens en mer de 450 à 500 MW chacun situés à Fécamp, Courseulles, St-Nazaire, St-Brieuc, Dieppe-Le Tréport et île d'Yeu-Noirmoutier. L'importance des coûts de

raccordement et la couverture de ces coûts par le TURPE HTB peuvent justifier la mise en place par la CRE d'une incitation à la maîtrise des coûts. Il est à noter que cette régulation incitative s'étendra à tous les projets de raccordement des parcs éoliens posés en mer, au-delà des projets AO1 & AO2.

Cependant, les deux évolutions législatives successives, que sont la loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures (dite Loi Hydrocarbures) et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, et la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (dite Loi ESSOC), démontrent le caractère novateur et spécifique de ces projets en France. La conduite de tels investissements, essentiels dans le futur paysage énergétique français, expose RTE à des risques nouveaux puisque ces projets sont les premiers du genre en France. Ils requièrent un apprentissage et une amélioration continus pour toutes les parties prenantes que sont le législateur, les candidats/lauréats, la CRE, RTE et ses fournisseurs/prestataires.

Ainsi, les projets concernés par l'élargissement du périmètre de la régulation incitative sur les coûts d'investissement sont d'une nature différente de celle des projets sur lesquels porte aujourd'hui le mécanisme. La finalité même des projets (dans un contexte où, de surcroît, la couverture des coûts de raccordement par le TURPE modifie la relation contractuelle avec les producteurs), la typologie des aléas de coûts et de délais auxquels s'expose RTE, la connaissance, la capacité d'évaluation et de maîtrise de ces aléas et de leurs impacts n'est pas comparable entre les projets de développement de réseau soumis aujourd'hui au mécanisme et les projets de raccordement de parcs éoliens en mer à venir.

Dans ce contexte, RTE propose que les modalités d'application du mécanisme de régulation incitative des coûts d'investissement des projets supérieurs à 30 M€ soient adaptées aux spécificités et au caractère novateur des projets de raccordement des parcs éoliens en mer. RTE propose en particulier que les risques inhérents à ce type de projets soient mieux pris en compte dans le cadre de l'audit. La prise en compte de ces risques peut prendre plusieurs formes en définissant soit un budget cible incluant de manière approfondie des provisions pour risques complémentaires, soit des paramètres de calcul des primes et pénalités (zone neutre couvrant les risques portés par RTE, plafond/plancher éventuel), de sorte que ces primes ou pénalités reflètent effectivement la surperformance ou la sous-performance de l'opérateur par rapport au niveau d'efficacité attendu par le régulateur dans la conduite de tels projets. RTE attire notamment l'attention de la CRE sur le fait qu'une pénalité qui serait appliquée en raison d'un dépassement du budget cible lié à des aléas hors du champ de maîtrise de RTE et/ou non pris en compte dans la fixation de cette cible ne serait pas justifiée.



Question 2 : Partagez-vous la proposition de la CRE en matière de traitement tarifaire des coûts échoués de RTE, tels que définis par la loi, en cas de défaillance d'un lauréat ?

RTE exprime de fortes réserves sur la proposition de la CRE. En effet, les incertitudes associées à la reprise d'un projet de raccordement en cas d'abandon par un lauréat ne permettent pas à RTE de maîtriser le montant des coûts échoués. En tant que gestionnaire de réseau efficace, RTE se doit de maîtriser son exposition financière et propose que la rémunération des Immobilisations En cours soit maintenue, diminuée du montant de la garantie financière fournie par le lauréat dans le cadre de la convention de raccordement et activée par RTE en cas d'application de la clause de défaillance.

En complément, les conditions très strictes, et peu probables, d'application de la clause de défaillance d'un lauréat exposent de manière importante RTE aux dépenses déjà engagées pour satisfaire le raccordement du ou des parcs du lauréat défaillant. Cela nécessitera la définition des modalités de couverture de ces coûts échoués dans cette situation.

RTE rappelle que les garanties financières fournies par les lauréats après la signature de la convention de raccordement visent à couvrir « *les coûts échoués correspondant au coût du capital immobilisé par le gestionnaire public de réseau de transport au titre du raccordement* ». Le montant de ces garanties financières est dimensionné pour couvrir une période théorique entre la défaillance d'un lauréat et la reprise du projet par un autre lauréat. Cette durée théorique s'étend entre un et quatre ans en fonction de l'avancement des travaux au moment de la défaillance et aboutit à la définition de garanties financières forfaitaires et progressives qui représentent environ 6% des dépenses au début des travaux pour atteindre environ 30% des dépenses à la fin des travaux.

En pratique, en cas de défaillance, RTE ne sera pas en mesure de définir a priori le montant des coûts échoués au moment de la défaillance vue l'impossibilité de connaître a priori la durée avant la reprise par un autre lauréat éventuel. RTE activera donc la garantie financière dudit lauréat en totalité, dans la mesure où les conditions d'application de cette clause sont réunies.

RTE tient à rappeler que les conditions d'application de la clause de défaillance d'un lauréat sont très limitatives. Le nouveau modèle des conditions particulières relatives à la « Réalisation et [au] financement des ouvrages de raccordement » de la convention de raccordement au réseau public de transport d'électricité des nouvelles installations de production, à l'article 5.3 « prise en charge des coûts échoués par le client » (cf. Délibération de la CRE n°2018-227 du 8 novembre 2018) indique que :

« *En cas de défaillance du Client, c'est-à-dire en cas :*

- (i) *de renonciation du Client à développer le projet ayant donné lieu à la mise en concurrence mentionnée au préambule des présentes*

Conditions Particulières, notifiée à l'État conformément aux termes et conditions de l'article « Renonciation » du cahier des charges de l'appel d'offres considéré ou en application des stipulations de la concession d'utilisation du domaine public maritime qu'il a signée avec l'État ;

- (ii) *de décision, devenue définitive, de retrait, d'abrogation, de non-renouvellement ou d'annulation juridictionnelle devenue définitive, pour des motifs imputables au Client, de l'autorisation d'exploiter l'Installation du Client ou d'une autorisation environnementale nécessaire au développement du projet, ou de décision, devenue définitive, de résiliation pour faute du Client de la concession d'utilisation du domaine public maritime qu'il a signée avec l'État, dès lors que cette décision ou annulation conduit l'État à mettre fin au projet ayant donné lieu à la mise en concurrence mentionnée au préambule avant la date de déclenchement du contrat d'achat de la tranche 3 définie au cahier des charges de la procédure de mise en concurrence mentionnée en préambule des présentes Conditions Particulières ;*

le Client assume les Coûts Échoués du raccordement au sens de l'article 58-V de la loi ESSOC ».

RTE ne pourra donc couvrir une partie des dépenses qu'il a engagées pour les travaux de raccordement du projet de parc éolien en mer que dans la mesure où les conditions d'application de cette clause sont réunies. Un projet de raccordement de production peut être abandonné définitivement avant sa mise en service pour des raisons ou dans des conditions qui ne permettent pas l'application de la clause de défaillance (par exemple l'annulation des autorisations pour des motifs non imputables au lauréat). Dans ces circonstances, RTE rappelle que les dépenses engagées de sa part ne pourront ni être facturées au lauréat, ni être couvertes par la garantie financière remise par le lauréat et seront par conséquent entièrement à la charge de RTE.

De plus, RTE rappelle qu'il ne dispose d'aucune assurance, en cas de défaillance d'un lauréat, qu'un nouveau lauréat sera désigné en remplacement, ni ne maîtrise les conditions dans lesquelles ce transfert pourrait s'effectuer. RTE n'a pas la certitude qu'une nouvelle attribution se fasse sur le même périmètre géographique ni aux mêmes conditions techniques (capacité, tracé du raccordement, technologie utilisée, etc.) que la première et donc que les études et travaux déjà réalisés par RTE puissent être à 100% réutilisés pour le raccordement du second lauréat. Des changements mineurs au cahier des charges pourraient entraîner l'inutilité et l'abandon total des études et travaux réalisés jusqu'alors par RTE.

Par ailleurs, une suspension des travaux de raccordement représente un coût pour RTE (frais de stockage des matériels aérien et sous-marin, frais de gardiennage, frais de dédit ou de suspension des contrats fournisseurs, pénalités associées, etc.), dont la couverture n'est pas prévue dans la disposition proposée par la CRE. Ainsi, il est délicat de prévoir un mécanisme, tel que proposé dans la consultation, n'assurant pas à RTE la couverture des coûts engagés durant la période courant



entre la date de défaillance du premier lauréat et la date de retour effectif, au même niveau d'avancement des travaux, d'un second lauréat.

En pratique, RTE propose que la régulation en vigueur s'applique aux raccordements offshore et ce même après la défaillance d'un lauréat. Dans cette configuration, RTE sera rémunéré des Immobilisations En Cours pour ces raccordements pendant la période entre la date de défaillance du premier lauréat et la date de reprise du nouveau lauréat. Cette rémunération des Immobilisations En Cours permettra à RTE de couvrir les frais financiers associés au financement de ces raccordements. De cette rémunération sera déduit le montant de la garantie financière du lauréat dans les cas où RTE sera en mesure de l'activer : ainsi les charges couvertes par le lauréat défaillant bénéficieront directement au consommateur final. RTE souhaite également une couverture complémentaire des frais divers associés à la gestion du projet durant cette période, ces derniers n'étant pas couverts explicitement dans la régulation en vigueur.

Pour rappel, RTE est également susceptible de devoir verser des indemnités aux producteurs en cas de retard de mise en service des raccordements des lauréats des deux premiers appels d'offres lancés en 2011 et 2013 (AO1 & AO2). Ces indemnités fondées sur des surcoûts d'exploitation et financiers subis par le producteur sont plafonnées à 150 M€ par année calendaire (durée maximum de trois ans) et par parc. Le législateur a étendu le principe de l'indemnisation aux avaries en exploitation et modifié les modalités de calcul des indemnités pour les parcs issus du 3^{ème} appel d'offres de 2018 (AO3) et des suivants (90% de la perte de revenu correspondant à 90% du productible rémunéré au tarif négocié avec l'Etat). Tant en régime AO1-AO2 qu'en régime AO3, ces indemnités seront couvertes à 100% par le TURPE HTB (via le CRCP) si la responsabilité de RTE n'est pas engagée. Si, en revanche, RTE est considéré responsable du retard ou de l'avarie, alors une partie de l'indemnité reste à la charge de RTE, dans la limite de 40% des indemnités versées par parc et de 70 M€ par année calendaire au total pour RTE.

Ces derniers mois, le législateur a transféré de nombreux risques des lauréats vers RTE, ainsi l'exposition financière de RTE sur ces projets de raccordement est déjà significative. RTE n'est donc pas favorable à ce que la CRE augmente les risques financiers existants par la non prise en charge par le TURPE du temps de latence entra la défaillance du premier lauréat et l'éventuelle reprise par un second lauréat.