

Réponse de RTE à la consultation publique de la CRE du 4 décembre 2014 sur la mise en place d'incitations financières à la réalisation efficace du projet d'interconnexion "Savoie-Piémont".

Le présent document expose la réponse de RTE à la consultation publique de la CRE du 4 décembre 2014 sur la « *mise en place d'incitations financières à la réalisation efficace du projet d'interconnexion "Savoie-Piémont"* ».

La première partie rappelle les principes généraux qui, selon RTE, sont à la base de dispositifs de régulation incitative.

La seconde partie détaille les réponses de RTE aux questions posées par la CRE dans sa consultation du 4 décembre 2014.

La troisième et dernière partie synthétise les principales observations de RTE, à la lecture du mécanisme incitatif exposé dans la consultation.

1. Principes généraux d'une régulation incitative

RTE rappelle les principes déjà énoncés dans le cadre de sa réponse à la deuxième consultation publique du 7 juin 2012 sur le tarif TURPE4, en cohérence avec les éléments développés par l'Ecole de Florence de la Régulation¹. Ces principes visent à mettre en place une régulation réellement incitative, reflétant les efforts entrepris par RTE, et profitable au client final.

Les dispositifs de régulation incitative devraient ainsi porter sur des processus :

- maîtrisables par l'entreprise ;
- prévisibles ;
- observables.

Ces dispositifs devraient également être :

- soutenables en termes d'enjeu financier ;
- atteignables ;
- neutres en espérance.

Enfin ces dispositifs devraient :

- avoir des répercussions peu décalées dans le temps ;
- être déclinables en management interne ;
- rester suffisamment simples pour être compris par tous les acteurs et ne pas donner une impression d'opacité.

¹ "Implementing incentive regulation and regulatory alignment with resource bounded regulators", Florence school of Regulation (Institut Universitaire Européen), Document disponible à l'adresse suivante (au 31/12/2014) : <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/22734>

Au regard de ces principes généraux, le nouveau mécanisme d'incitation aux investissements d'interconnexion proposé par la CRE pour le projet "Savoie-Piémont" mérite d'être encore amélioré afin de garantir une régulation véritablement incitative, pouvant être déclinée de manière efficace sur le plan managérial par l'entreprise régulée.

RTE estime que la force d'incitation du dispositif envisagé est affaiblie par le fait que les composantes de l'incitation ne sont pas toutes prévisibles avec un bon degré de précision, ni complètement maîtrisables par RTE.

Ces considérations conduisent notamment à répondre comme suit aux questions de la consultation publique.

2. Réponses détaillées aux questions de la consultation

2.1 Question 1 : *Que pensez-vous des différentes approches envisageables pour évaluer l'utilité du projet en 2030 : moyenner les quatre visions 2030 ou bien privilégier certaines des quatre visions ?*

Les travaux de l'ENTSO-E visent à évaluer l'intérêt socio-économique des projets d'envergure européenne dans des contextes (i.e. des « visions ») suffisamment diversifiés pour supposer qu'ils développent tout l'éventail des futurs possibles à l'horizon 2030. Les résultats ainsi établis permettent des estimations de surplus collectifs dans un intervalle de confiance et apportent une aide à la décision, notamment exploitée au niveau européen pour identifier les projets éligibles au label « *Project of Common Interest (PCI)* ».

La valeur moyenne obtenue en croisant les différents résultats se situe au sein de cet intervalle de confiance mais ne peut être vue comme celle présentant l'espérance de réalisation la plus élevée. RTE a toutefois considéré que cette valeur constituerait, par défaut, la référence la moins contestable autour de laquelle la CRE pourrait décliner la régulation incitative qu'elle a souhaité instaurer.

2.2 Question 2 : *Dans le cadre de l'application du dispositif incitatif, pensez-vous qu'il est préférable d'interpoler ou de moyenner les valeurs des années intermédiaires entre 2020 et 2030 ?*

Le dispositif proposé par la CRE repose sur une annualisation du coût complet de l'interconnexion Savoie-Piémont, établie en faisant l'hypothèse que ce coût annualisé est constant. Par cohérence, il semble légitime de faire également l'hypothèse que l'utilité économique est constante.

Dans ce contexte, RTE propose de la chiffrer en moyennant les valeurs des années 2020 et 2030.

2.3 Question 3 : *Avez-vous des commentaires sur les paramètres généraux du dispositif incitatif ?*

RTE considère que le plafond de 3 M€ est difficilement accessible.

En effet, avec le paramétrage proposé :

- la prime associée au taux d'utilisation annuel ne peut dépasser une valeur de + 0,8 M€₂₀₁₄ (en supposant que le taux d'utilisation annuel

atteigne son maximum : 100%, i.e. saturation 365 jours sur 365, des capacités d'échange apportées par l'ouvrage Savoie-Piémont) ;

- en imaginant que le coût réalisé soit inférieur de 100 M€ au coût anticipé (ce qui constituerait une performance peu réaliste de -22% sur le coût), la prime associée aux coûts ne serait que de + 0,3 €₂₀₁₄.

Ceci montre que, le cumul de la prime fixe (1,4 M€₂₀₁₄) et des deux primes variables ne saura dépasser 2,5 M€₂₀₁₄.

L'incitation proposée est donc plutôt limitée à un maximum de l'ordre de 50 points de base (50 *pb* : montant de l'incitation maximale rapporté aux capitaux engagés), niveau sensiblement plus bas que les 200 *pb* de l'incitation italienne sur les investissements renforçant ses capacités d'interconnexion².

RTE souhaiterait que la CRE reconsidère cette valeur pour lui donner un caractère plus clairement incitatif, confirmant à ses équipes l'importance accrue que revêt le pilotage du projet Savoie-Piémont à compter du stade actuel de son déroulement et pour les cinq ans à venir d'une phase de mise en chantier particulièrement longue et complexe.

2.4 Question 4 : *Avez-vous des remarques sur les valeurs des paramètres considérés pour le calcul du coût annuel ?*

RTE comprend que les valeurs envisagées par la CRE pour les paramètres qui rentrent dans l'évaluation du "coût complet annualisé" sont des valeurs simplifiées, qui ne visent pas à établir une approche prospective robuste.

A ce titre RTE considère que :

- cette approche est acceptable pour un calcul opéré dans le seul objectif d'établir un mécanisme d'incitation et qui n'a pas pour objet de revenir sur la justification technico-économique du projet ;
- ces valeurs devraient être accompagnées des précautions d'usage pour ne pas entraîner de confusion sur leur utilisation et portée.

2.5 Question 5 : *Que pensez-vous de la proposition que RTE puisse conserver l'intégralité de l'incitation à la minimisation des coûts, en cas de performance positive, indépendamment du niveau des autres primes ?*

Le paramétrage des primes variables envisagé dans la consultation, conduit à limiter fortement la composante relative à la maîtrise des coûts tandis que, paradoxalement, le montant global de l'incitation s'avère très sensible à la composante relative aux taux d'utilisation de l'ouvrage.

Cette dernière composante - non maîtrisable, volatile et peu prévisible - du mécanisme de régulation atténue fortement l'aspect incitatif de l'ensemble du dispositif.

RTE rappelle qu'il n'est pas en position de maîtriser les facteurs complexes, notamment les conditions de marché de part et d'autre des frontières de l'Italie, qui affectent les flux d'échanges commerciaux entre la France et l'Italie. Par ailleurs les estimations de flux prévisionnel retenues par RTE pour les années 2020 à 2030 reposent sur des espérances statistiques qui, vu la loi

² Mécanisme incitatif exempt de malus, à la connaissance de RTE.

faible des grands nombres, n'ont que peu de chance de se concrétiser sur un échantillonnage de dix ans.

Pour autant, avec le dispositif proposé, un infléchissement de 80 à 75% du taux d'utilisation annuel de l'ouvrage Savoie-Piémont (qui se traduirait par un "malus" de -0,2 M€₂₀₁₄) suffirait à annuler la prime liée, par exemple, à une performance des équipes de RTE conduisant à réduire de 15% le coût du projet (-70M€, soit un "bonus" de +0,2M€₂₀₁₄).

RTE demande donc à conserver l'intégralité de l'incitation à la minimisation des coûts, en cas de performance positive, indépendamment du niveau des autres primes - considérant que, sinon, les efforts de RTE pour maîtriser ses coûts pourront être annulés par de légères fluctuations (une baisse de quelques pourcents) du taux d'utilisation annuel des capacités d'échange France-Italie.

2.6 Question 6 : Que pensez-vous de la proposition de la CRE de retenir un taux d'utilisation cible moyenné sur la période 2020-2030 ?

Traduire la progression du taux qui apparaît entre les années 2020 et 2030, en se référant aux travaux de l'ENTSO-E, suppose de retenir une cible bâtie sur une interpolation ; retenir un taux d'utilisation moyenné permet de simplifier le paramétrage du mécanisme incitatif.

3. Conclusion

L'incitation que la CRE pourrait octroyer confortera RTE dans ses efforts pour surmonter les difficultés de ce projet instruit depuis 2007 en coordination TERNA, et dont la mise en chantier sera particulièrement longue et complexe.

Cette incitation, qui s'inscrit en cohérence avec l'instruction de la concertation et des procédures d'autorisations administratives, permettra de renforcer les enjeux de maîtrise des risques pesant sur la tenue des délais et des coûts au stade actuel du projet qui aborde la phase cruciale de réalisation effective.

C'est pourquoi :

- 1) RTE souscrit aux principes énoncés par la CRE dans sa consultation, qui garantissent notamment le maintien de la rémunération appliquée à la base d'actifs régulés sans risquer de pénaliser RTE en raison de facteurs d'évolution qui ne seraient pas sous sa maîtrise.
- 2) En lien avec les réponses énoncées plus haut (cf. §2), RTE suggère des améliorations à introduire, le cas échéant, dans la décision portant sur le mécanisme incitatif :
 - rappeler le caractère conjectural et les incertitudes inhérentes aux scénarios prospectifs à horizon de long terme, sur lesquels repose l'estimation de "l'utilité économique" ;
 - signaler que l'évaluation du "coût complet annualisé" relève d'un calcul simplifié opéré dans le seul objectif d'établir un mécanisme d'incitation, qui n'a pas pour objet de revenir sur la justification technico-économique du projet ;

- autoriser RTE à conserver l'intégralité de l'incitation à la minimisation du coût du projet, en cas de performance positive, indépendamment du niveau des autres primes ;
- préciser les modalités de réévaluation, pour éviter une dépréciation de l'incitation si son paramétrage, chiffré en €₂₀₁₄, restait non réactualisé lors de son application effective (de 2020 à 2030).
Dans ce contexte RTE propose que les primes et le plafond soient indexés sur l'indice INSEE "TP12", classiquement utilisé pour les travaux relatifs à des ouvrages électriques à haute tension et connu des acteurs du marché de l'énergie³.

3) Dans le cas d'espèce du projet Savoie-Piémont - compte-tenu de son stade d'avancement et en lien avec les principes rappelés au §1 -, RTE souhaiterait que le dispositif d'incitation proposé soit adapté afin qu'il ait un plus fort effet incitatif sur la maîtrise des coûts, et qu'il puisse ainsi être déclinable efficacement sur le plan managérial. En effet :

- le chantier de réalisation sur des tronçons d'autoroutes maintenues en exploitation relève d'un véritable challenge qui constituera une première pour RTE et ses prestataires ;
- le coût global du projet devra être maîtrisé dans les cinq années à venir sous des conditions particulièrement contraignantes, nécessitant une concertation permanente avec les exploitants autoroutiers et un ordonnancement conséquent sur plusieurs années, suivi de nombreux mois d'essais avant la mise en service effective.

Concrètement, le dispositif pourrait être amélioré de la manière suivante :

- augmenter le plafond annuel de la somme des incitations et le (ou les) taux d'incitation retenu(s ; voir les points ci-dessous), pour que la prime maximale accessible ne soit pas limitée à une valeur de l'ordre de 50 points de base ;
- introduire des taux d'incitation différenciés selon les champs d'incitation, plutôt que de retenir un taux d'incitation unique uniformément appliqué à tout le dispositif, de façon à :
 - diminuer la force de l'incitation portant sur le taux d'utilisation - très volatil et peu maîtrisable par RTE - afin que son effet soit plus faible que celui portant sur la maîtrise des coûts ;
 - relever l'effet de l'incitation portant sur les coûts pour que la prime associée stimule effectivement les efforts de maîtrise du coût du projet, et soit construite autour d'un objectif atteignable de réduction de coût.

Enfin, RTE suggère que la prime fixe et la prime variable portant sur le coût puissent être intégrées dans les trajectoires tarifaires à venir, plutôt que versées au CRCP, et rappelle sa préférence pour un mécanisme régulation incitative exprimé sous la forme d'un CMPC bonifié.

³ L'indice TP12 est notamment retenu dans le contexte des « *Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables* » (S3R EnR), pour réévaluer annuellement la valeur des "quotes-parts" à verser par les producteurs d'énergie renouvelable aux gestionnaires de réseaux électriques, lors de leur raccordement.