



DELIBERATION N° 2017-224

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 septembre 2017 portant décision sur le budget cible du projet « Golfe de Gascogne » de RTE

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

1. CONTEXTE ET COMPETENCE

En application des dispositions des articles L. 341-2 et L. 341-3 du code de l'énergie, la 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 se prononce « sur les évolutions des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité » et peut prévoir « un encadrement pluriannuel d'évolution des tarifs et 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, 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.

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.

Les principes applicables aux investissements de développement de réseaux (hors raccordement) d'un montant supérieur à 30 M€, et dont la décision d'engagement des dépenses est postérieure à la délibération de la CRE du 1^{er} décembre 2016² approuvant le programme d'investissements de RTE pour l'année 2017, sont notamment les suivants :

- préalablement à la décision d'engagement de dépenses, la CRE audite le budget présenté par RTE et fixe un budget cible ;
- quelles que soient les dépenses d'investissement réalisées par RTE, l'actif entre dans la BAR à sa valeur réalisée à la suite de sa mise en service (diminuée des subventions d'investissement éventuelles) ;
- si les dépenses d'investissement réalisées par RTE pour ce projet se situent entre 90 % et 110 % du budget cible, aucune prime ni pénalité n'est attribuée ;
- si les dépenses d'investissement réalisées sont inférieures à 90 % du budget cible, RTE bénéficie d'une prime égale à 20 % de l'écart entre 90 % du budget cible et les dépenses d'investissement réalisées ;

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

²<http://www.cre.fr/documents/deliberations/approbation/programme-d-investissements-rte-2017>

- si les dépenses d'investissement réalisées par le GRT sont supérieures à 110 % du budget cible, RTE supporte une pénalité égale à 20 % de l'écart entre les dépenses d'investissement réalisées et 110 % du budget cible.

Conformément aux dispositions de la délibération TURPE 5 HTB, l'ensemble des incitations cumulées ne pourront conduire à une rémunération des capitaux engagés pour le projet inférieure au CMPC - 1 %.

2. CADRE DE REGULATION APPLICABLE AU PROJET GOLFE DE GASCOGNE ET OBJET DE LA DELIBERATION

Le projet d'interconnexion sous-marine entre la France et l'Espagne Golfe de Gascogne est développé par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité français, RTE, et le gestionnaire du réseau de transport espagnol, REE (*Red Eléctrica de España*). D'une capacité de 2000 MW, ce projet a été déclaré « Projet d'Intérêt Commun » (PIC) par la Commission Européenne en 2013 et en 2015.

En application des dispositions du règlement (UE) n° 347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (ci-après « le Règlement »), le projet Golfe de Gascogne peut bénéficier de mécanismes permettant de faciliter son développement. Parmi ces mesures, l'article 12 du Règlement prévoit qu'en cas de demande des développeurs du projet, les régulateurs nationaux se mettent d'accord sur un partage des coûts d'investissements (ou « *Cross-Border Cost Allocation* » (CBCA)) entre les deux pays.

La décision de CBCA ouvre en outre la possibilité de bénéficier d'une subvention européenne au titre de l'article 14 du même Règlement. A cet égard, RTE et REE comptent déposer une demande de subvention via le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) en 2017. La CRE et le régulateur espagnol, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), soutiennent la demande des GRT et ont indiqué dans leur décision commune du 21 septembre 2017³ que le projet « *devrait bénéficier d'une aide financière ambitieuse [...] de l'Union européenne, qu'elles estiment à 40% du coût du projet, soit 700 M€* ».

Par ailleurs, en application des dispositions du Règlement, la décision de CBCA traite de l'inclusion des coûts dans les tarifs nationaux. En l'espèce, la CRE et la CNMC ont adopté une décision conjointe relative à la répartition transfrontalière des coûts du projet Golfe de Gascogne. La délibération du 21 septembre 2017³, qui adopte la décision conjointe, précise ainsi 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 Golfe de Gascogne dans les conditions fixées, par le tarif TURPE 5* ».

La CRE estime que la régulation incitative qui sera appliquée au projet doit être cohérente avec les hypothèses de coûts et de bénéfices prévisionnels retenues dans l'accord de CBCA.

La présente délibération a pour objet de définir le budget cible du projet Golfe de Gascogne.

3. ANALYSE DU BUDGET PREVISIONNEL DU PROJET

3.1 Description du projet

Depuis de nombreuses années, le développement de nouveaux projets d'interconnexions entre la France et la Péninsule Ibérique constitue un objectif politique important dans le cadre de la construction de l'Europe de l'énergie.

Après la mise en service de l'interconnexion Baixas-Santa Llogaia en 2015, qui peut désormais être utilisée à sa pleine capacité à la suite de la mise en service du déphaseur d'Arkale en juin 2017, le projet d'interconnexion Golfe de Gascogne devrait permettre de porter la capacité d'interconnexion entre la France et l'Espagne à 5000 MW.

Le projet consiste à créer une interconnexion de 370 km entre le poste de Cubnezais en France, et celui de Gatica en Espagne, selon un tracé majoritairement sous-marin. Les gestionnaires de réseau de transport RTE et REE ont conduit depuis 2011 des études techniques afin de confirmer la faisabilité technique de l'ouvrage, qui est notamment confronté au défi technique du franchissement du Gouf de Capbreton.

Le coût global de ce projet est estimé par RTE et REE à 1750 M€ (avec une marge d'incertitude de l'ordre de +/- 200 M€), qui seront répartis entre les deux gestionnaires de réseaux de transport (ci-après GRT) selon l'accord de CBCA annexé à la délibération du 21 septembre 2017 et résumé ci-après.

³ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/golfe-de-gascogne>

3.2 Décision de partage des coûts entre RTE et REE

La demande d'investissement des GRT indique que 68% des coûts d'investissements du projet se situent sur le territoire français tandis que les bénéfices estimés sont captés en majorité par l'Espagne.

En outre, il ressort de l'analyse des régulateurs français et espagnol que, pour assurer l'équilibre économique du projet au périmètre de la France, et sur la base d'une hypothèse de partage des coûts d'investissement du projet à 50/50 (différente donc de la localisation géographique des coûts), la contribution de RTE ne doit pas dépasser 528 M€.

Compte-tenu de ses caractéristiques et de l'intérêt du projet pour la construction du marché européen de l'énergie, la CRE et la CNMC considèrent que ce projet devrait bénéficier d'une subvention de la Commission européenne de l'ordre de 40% du coût total du projet, soit 700 M€.

Par ailleurs, l'accord de CBCA conclu entre la CRE et la CNMC précise que :

- RTE et REE supporteront chacun la moitié des coûts d'investissement du projet (soit 875 M€), et que la subvention devra être allouée de manière à ce que les bénéfices nets (valeur actuelle nette ou VAN) du projet à l'échelle de la France ne soit pas négative (ce qui revient à ce que 350 M€ issus de la subvention soient attribués à RTE, quel que soit son montant). En cas d'absence de subvention ou de subvention inférieure à 350 M€, la CRE et la CNMC ont convenu de trouver un nouvel accord pour la répartition des coûts, selon des modalités qui garantissent la mise en œuvre rapide du projet du Golfe de Gascogne. L'éventuelle subvention résiduelle au-delà de 350 M€ sera attribuée à REE ;
- REE supportera les éventuels dépassements de coûts d'investissement du projet jusqu'à ce que sa contribution nette totale (c'est-à-dire nette de l'aide financière versée par l'Union européenne) aux coûts d'investissement atteigne 875 M€. Tout dépassement supplémentaire des coûts au-delà de ce montant sera supporté à 62,5 % par REE et 37,5 % par RTE.

3.3 Analyse de la CRE

Dans le cadre de l'accord sur le partage transfrontalier des coûts, la CRE et la CNMC ont analysé le coût proposé par les gestionnaires de réseaux de transport français et espagnol. Cette analyse approfondie a permis aux régulateurs de conclure que le budget global du projet de 1750 M€ proposé par les GRT constituait une référence raisonnable. Ainsi, sur la base des éléments du dossier présenté par RTE et de l'analyse approfondie menée dans le cadre de l'instruction de la demande d'investissement en vue de l'adoption de la décision de CBCA, la CRE décide de retenir comme budget cible le budget prévisionnel à la charge de RTE avant la subvention de la Commission européenne, soit 875 M€.

Ce budget cible permet d'assurer une cohérence entre la décision de CBCA et la régulation incitative mise en place en application du TURPE 5 HTB et, fait en sorte que RTE soit incité à éviter tout surcoût du projet y compris dans les cas où ceux-ci seraient intégralement pris en charge par REE. Une fois l'interconnexion mise en service, le budget cible sera comparé à la moitié des dépenses d'investissement totales effectivement réalisées par RTE et REE (éventuelles subventions européennes incluses).

Enfin, 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 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 REE telle que prévue dans la décision de CBCA).

DECISION DE LA CRE

Dans la décision de CBCA adoptée conjointement par la CRE et la CNMC le 21 septembre 2017, les régulateurs ont notamment conclu que le projet devait bénéficier d'une aide financière de l'UE qu'elles estiment à 40% du coût du projet, soit 700 M€. Dans ce cadre, la CRE prend les décisions suivantes :

- 1- En application de la délibération du 17 novembre 2016 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB, la CRE fixe le budget cible du projet « Golfe de Gascogne » à 875 M€ ;
- 2- 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 REE telle que prévue dans la décision de CBCA) ;
- 3- La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, ainsi qu'à la CNMC. Elle sera notifiée à RTE.

Délibéré à Paris, le 27 septembre 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO