



DELIBERATION N° 2017-226

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 5 octobre 2017 portant avis sur le projet d'arrêté fixant le barème et le plafond du montant des indemnités visées au 4° de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, restant à la charge du gestionnaire de réseau

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

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

Le point 4° de l'article L. 341-2 du code de l'énergie dispose que les tarifs d'utilisation du réseau public de transport couvrent notamment :

« [I]es indemnités versées aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer en cas de dépassement du délai de raccordement prévu par la convention de raccordement ou, à défaut, par l'article L. 342-3, lorsque la cause du retard n'est pas imputable au gestionnaire du réseau concerné mais résulte de la réalisation d'un risque que celui-ci assume aux termes de la convention de raccordement. Lorsque la cause du retard est imputable au gestionnaire de réseau, ce dernier est redevable d'une part de ces indemnités, dans la limite d'un pourcentage et d'un plafond sur l'ensemble des installations par année civile, fixés par arrêté du ministre chargé de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Les indemnités mentionnées au présent 4° ne peuvent excéder un montant par installation fixé par décret en Conseil d'Etat ».

Par délibération du 9 mars 2017, la CRE a rendu un avis favorable avec réserves sur le projet de décret relatif aux indemnités dues en cas de dépassement du délai de raccordement d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer. Le décret n° 2017-628 du 26 avril 2017¹ adopté à la suite de cet avis prévoit le versement par le gestionnaire de réseau public de transport d'une indemnité couvrant les préjudices supportés par le producteur résultant du retard du raccordement dans la limite d'un plafond de 150 M€ par an pendant trois ans, par installation de production.

Par courrier reçu le 10 août 2017, le Ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, a saisi la Commission de régulation de l'énergie (« CRE ») pour avis d'un projet d'arrêté fixant le barème et le plafond du montant des indemnités visées au 4° de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, restant à la charge du gestionnaire de réseau.

2. CONTENU DU PROJET D'ARRETE

Le projet d'arrêté a pour objet de définir le barème et le montant des indemnités restant à la charge du gestionnaire de réseau public de transport d'électricité, RTE, lorsque la cause du dépassement du délai de raccordement ayant conduit au versement d'indemnités à un producteur d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer lui est imputable.

¹ Décret n° 2017-628 du 26 avril 2017 fixant le barème d'indemnisation en cas de dépassement du délai de raccordement au réseau de transport d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer.

Le projet d'arrêté prévoit que le montant du reste à charge de RTE est défini selon les pourcentages suivants :

- 20 % des indemnités versées à concurrence de 150 M€ par année civile ;
- 10 % des indemnités versées entre 150 M€ et 250 M€ par année civile ;
- 5 % des indemnités versées entre 250 M€ et 450 M€ par année civile.

Le reste à charge de RTE est défini pour toutes installations de production confondues.

Le montant du plafond ainsi défini est de 50 M€ par année civile, toutes installations de production confondues.

3. ANALYSE DE LA CRE

La CRE considère que le développement des énergies renouvelables et, en particulier, des énergies renouvelables en mer, auquel elle est particulièrement attachée, constitue un axe clé de la politique énergétique française, telle qu'énoncée par la programmation pluriannuelle de l'énergie, et concourt au respect des engagements européens et internationaux de la France (Union de l'énergie et accord de Paris sur le climat).

3.1 Rappel des compétences de la CRE

La directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE fixe le principe de l'indépendance des régulateurs ainsi que leurs compétences dans ce nouveau cadre. L'article 37 de la directive précise notamment qu'il appartient à l'autorité de régulation de « *fixer ou approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport et de distribution ou leurs méthodes de calcul* ».

A cet égard, l'article L. 341-3 du code de l'énergie dispose que « *les méthodes utilisées pour établir les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité sont fixées par la Commission de régulation de l'énergie* ».

En outre, l'article 14 du règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès au réseau de transport d'électricité dispose quant à lui que les « *redevances d'accès aux réseaux appliquées par les gestionnaires de réseau [...] reflètent les coûts effectivement engagés dans la mesure où ils correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace et ayant une structure comparable [...]* ». De même, l'article L. 341-2 du code de l'énergie dispose que « *[l]es tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution sont calculés de manière transparente et non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace* ».

Au regard de ces éléments, et comme énoncé dans sa délibération du 9 mars 2017 susmentionnée, la CRE considère que les dispositions de l'article L. 341-2 du code de l'énergie ne peuvent, sans empiéter sur ses compétences, prévoir les conditions dans lesquelles les indemnités versées aux producteurs par le gestionnaire de réseau auraient vocation à être couvertes par le TURPE, et en particulier renvoyer à un arrêté ministériel la fixation du pourcentage et du plafond des indemnités dont le gestionnaire de réseau reste « *redevable* », c'est-à-dire qui ne sont pas couvertes par le TURPE.

En outre, ces dispositions prévoient notamment que le TURPE, lorsque la cause du retard n'est pas « *imputable* » au gestionnaire de réseau, devrait couvrir l'intégralité des indemnités versées par ce dernier en cas de dépassement du délai de raccordement, et ne devrait couvrir qu'une part de ces indemnités dans le cas inverse. Cette notion d'imputabilité, qui deviendrait le critère principal de couverture par le TURPE, n'est pas définie, et est indépendante du principe selon lequel le tarif doit couvrir les coûts d'un gestionnaire de réseau efficace.

Dans ces conditions, la mise en œuvre du présent arrêté soumis à l'avis de la CRE pourrait en pratique conduire à méconnaître les dispositions de l'article 14 du règlement (CE) n° 714/2009, de la directive 2009/72/CE et du code de l'énergie.

3.2 Exposition financière de RTE

La CRE considère que les dispositions prévues par le présent projet d'arrêté ne lui permettent pas de disposer de la flexibilité suffisante pour faire peser sur RTE un reste à charge adapté à chaque situation et que le taux ainsi que le plafond de ce reste à charge devraient conséquemment être modifiés.

3.2.1 Taux d'exposition

Le présent projet d'arrêté prévoit que les pourcentages du reste à charge de RTE constituent des pourcentages fixes. En conséquence, dès lors que la cause du retard est imputable à RTE, celui-ci supportera une part prédéterminée du montant de l'indemnité versée au producteur d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer, et ce, quelle que soit la situation ayant conduit à cet état de fait.

La CRE considère qu'un tel traitement n'est pas approprié.

En effet, la CRE considère que si RTE n'a pas fait preuve de la diligence nécessaire dans la conduite de ses travaux et que, en conséquence, la cause du retard lui est entièrement imputable, il pourrait être légitime que celui-ci assume une part significative du montant des indemnités versées au producteur d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en mer.

Symétriquement, lorsque la responsabilité de RTE dans la survenance d'un retard est minime, il pourrait apparaître légitime que celui-ci n'assume qu'une faible part du montant de ces indemnités.

La CRE considère qu'il relève de sa compétence de s'assurer de la responsabilité de RTE dans la survenance d'un dépassement du délai de raccordement et conséquemment, de la part des indemnités qui serait, d'une part, couverte par le tarif d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité, et, d'autre part, supportée par RTE, et ce, à l'aune de la notion d'opérateur de réseau efficace.

Afin de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour exercer sa compétence, la CRE considère que le projet d'arrêté devrait prévoir un unique taux d'incitation à hauteur de 40 % et que celui-ci soit considéré comme un taux maximum d'exposition. Il reviendra à la CRE d'apprécier au cas par cas la part qui sera *in fine* supportée par RTE.

3.2.2 Plafond d'exposition

S'agissant de la fixation du plafond du reste à charge du gestionnaire de réseaux, la CRE rappelle à titre liminaire que le bêta des actifs retenu dans le paramétrage du coût moyen pondéré du capital applicable à RTE pour la période du TURPE 5 HTB (2017-2020) a été fixé à 0,37, en hausse par rapport au niveau retenu pour la période du TURPE 4 HTB (0,33). A ce titre, la CRE a indiqué dans sa délibération du 17 novembre 2016 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB que cette valeur « prend en considération l'évolution du périmètre d'intervention de RTE, notamment en lien avec le raccordement des parcs éoliens en mer »

Le présent projet d'arrêté prévoit que le montant maximal d'exposition de RTE soit fixé à 50 M€ par année civile, toutes installations de production confondues.

D'après les éléments fournis par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), ce montant a été établi en prenant comme référence le montant des indemnités qui pourraient être versées dans le régime de droit commun si un dépassement du délai de raccordement de longue durée était accusé sur deux parcs². La référence à deux parcs et au régime de droit commun n'apparaît pas justifiée.

La CRE considère que le montant du plafond doit être fixé en tenant compte, d'une part, des indemnités effectives que le gestionnaire de réseaux pourrait être amené à verser dans le cadre du décret n°2017-628 du 27 avril 2017 susmentionné en cas de dépassement du délai de raccordement et, d'autre part, de l'impact que pourrait avoir la part des indemnités restant à sa charge sur sa viabilité financière.

La CRE considère qu'un plafond de 50 M€ ne lui permet pas de disposer de suffisamment de marge de manœuvre pour mettre en œuvre une régulation incitative appropriée auprès de RTE.

En effet, dans un cas relativement peu favorable, avec une probabilité faible mais non nulle, où RTE accuserait un retard de raccordement simultanément sur trois parcs éoliens en mer, le plafond de 50 M€ conduirait à ce que même en cas de négligence avérée de la part de RTE, ce dernier ne soit exposé qu'à hauteur d'environ 11 % des pénalités versées.

Dans ce contexte, la CRE considère qu'un plafond de 70 M€ par an, toutes installations de production confondues, lui permet de disposer d'une marge d'appréciation raisonnable pour responsabiliser RTE sans pour autant remettre en cause sa viabilité financière.

² En cas de non-respect de la date de mise à disposition du raccordement par RTE, la trame-type de la convention de raccordement applicable aux installations de production prévoit une indemnisation du demandeur de raccordement à hauteur de 0,2 % du coût total du raccordement par semaine de retard. Cette indemnité est plafonnée à 10 % du coût total du raccordement.

4. AVIS DE LA CRE

Par courrier reçu le 10 août 2017, le Ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire a saisi la Commission de régulation de l'énergie (« CRE ») pour avis d'un projet d'arrêté fixant le barème et le plafond du montant des indemnités visées au 4° de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, restant à la charge du gestionnaire de réseau.

La CRE considère que le développement des énergies renouvelables et, en particulier, des énergies renouvelables en mer, auquel elle est particulièrement attachée, constitue un axe clé de la politique énergétique française.

Toutefois, la CRE constate que le présent arrêté méconnaît ses compétences en matière d'établissement des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité.

La CRE considère en outre que le présent projet d'arrêté ne lui permet pas de disposer des marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre de ses compétences en matière d'appréciation des coûts qui devraient être couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité, à l'aune de la notion d'opérateur de réseau efficace.

En conséquence, la CRE demande que le projet d'arrêté soit modifié afin de fixer un unique taux d'exposition à hauteur de 40 % et que celui-ci constitue un pourcentage maximum. Enfin, la CRE demande que le plafond du reste à charge du gestionnaire de réseau soit porté de 50 M€ à 70 M€ par année civile, toutes installations de production confondues.

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.

Délibéré à Paris, le 5 octobre 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO