



DELIBERATION 2019-015

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 janvier 2019 portant décision sur l'extension de la régulation incitative des investissements de RTE aux raccordements des parcs éoliens en mer et modifiant la délibération « TURPE 5 HTB »

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

En 2011 et 2013, six projets de développement de parcs éoliens en mer de 450 à 500 MW chacun ont fait l'objet d'appels d'offres (ci-après « AO 1&2 »). Le cahier des charges de ces appels d'offres prévoyait que le raccordement des parcs au réseau public de transport d'électricité serait financé par le candidat retenu.

Par une délibération du 17 novembre 2016¹ (ci-après le « TURPE 5 HTB »), la CRE a fixé les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans les domaines de tension HTB applicables à compter du 1^{er} août 2017. Le TURPE 5 HTB définit notamment la régulation incitative applicable aux investissements de développement de réseau de RTE d'un montant supérieur à 30 M€, hors raccordement.

Depuis l'adoption du TURPE 5 HTB, deux évolutions législatives sont venues modifier les modalités de financement des parcs éoliens en mer en France :

- la loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (ci-après « loi hydrocarbures ») : cette loi dispose notamment que, à l'avenir, le raccordement des parcs éoliens en mer sera financé par RTE ;
- la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ci-après « loi ESSOC ») : cette loi prévoit que le coût du raccordement des parcs éoliens en mer objets des AO 1&2 sera également financé par RTE. Par ailleurs, en cas de défaillance du candidat retenu, la loi prévoit que celui-ci assume les coûts échoués correspondant au coût du capital immobilisé par RTE.

La CRE a mené une consultation publique du 8 novembre au 7 décembre 2018 sur les évolutions du TURPE 5 HTB qu'elle envisage afin de prendre en compte ces évolutions législatives. 3 contributions ont été reçues. Elles sont publiées sur le site de la CRE.

La présente délibération a pour objet de modifier le TURPE 5 HTB afin de :

- soumettre les travaux de raccordement des parcs éoliens en mer au mécanisme existant de régulation incitative à la maîtrise des coûts d'investissement de RTE ; et
- définir les modalités de rémunération des dépenses d'investissement relatives au raccordement des parcs éoliens en mer en cas de défaillance du lauréat.

Le Conseil supérieur de l'énergie, consulté par la CRE sur le projet de décision, a rendu un avis le 15 janvier 2019.

¹ <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Decision/turpe-htb3>

SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE	3
2. INCITATION A LA MAITRISE DES COUTS D'INVESTISSEMENT	3
3. REMUNERATION DES INVESTISSEMENTS.....	3
DECISION.....	5

1. CADRE JURIDIQUE

L'article L. 341-2 du code de l'énergie prévoit 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 ».

L'article L. 341-3 du même code dispose que « [l]es 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. [La CRE] 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 ».

L'article L. 341-4 du même code dispose que « [l]a structure et le niveau des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité sont fixés afin d'inciter les clients à limiter leur consommation aux périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée au niveau national. Ils peuvent également inciter les clients à limiter leur consommation aux périodes de pointe au niveau local. A cet effet, la structure et le niveau des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution peuvent, sous réserve d'assurer la couverture de l'ensemble des coûts prévue à l'article L. 341-2 et de manière proportionnée à l'objectif de maîtrise des pointes électriques, s'écarter pour un consommateur de la stricte couverture des coûts de réseau qu'il engendre ».

2. INCITATION A LA MAITRISE DES COÛTS D'INVESTISSEMENT

Le TURPE 5 HTB a introduit un dispositif de régulation incitative à la maîtrise des coûts d'investissement de RTE. Ce dispositif prévoit que, pour les investissements de développement de réseau (hors raccordement) d'un montant supérieur à 30 M€ :

- 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 le BAR à sa valeur réelle lors de sa mise en service (diminuée des subventions 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 ;
- si les dépenses d'investissement réalisées 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.

Dans le cadre de sa consultation publique du 8 novembre 2018, la CRE a proposé d'étendre ce dispositif aux travaux de raccordement de parcs éoliens en mer d'un montant supérieur à 30 M€.

RTE et EDF sont favorables à une telle extension. Ils soulignent néanmoins la nécessité de prendre en compte les caractéristiques spécifiques de ce type de projets pour la définition du mécanisme incitatif.

La CRE considère que le cadre actuel permet de tenir compte des spécificités et des risques associés à ce type de projets et du fait que RTE peut n'avoir qu'une maîtrise partielle des coûts associés. En effet, les modalités de fixation du budget cible et l'existence d'une zone de neutralité de +/- 10% permettent de couvrir les risques inhérents à ce type de projets. En outre, le taux d'incitation, fixé à 20 %, est limité et reflète la maîtrise partielle que peut avoir RTE sur les coûts. Par conséquent, la CRE décide d'étendre, sans le modifier, le dispositif existant de régulation incitative à la maîtrise des coûts d'investissement de RTE relatifs aux projets de raccordement des parcs éoliens en mer d'un montant supérieur à 30 M€.

3. REMUNERATION DES INVESTISSEMENTS

La loi ESSOC prévoit que « en cas de défaillance du candidat retenu, ce dernier assume les coûts échoués correspondant au coût du capital immobilisé par le gestionnaire du réseau public de transport au titre du raccordement ». En effet, en cas de défaillance d'un candidat, RTE aura engagé des dépenses qui ne déboucheront pas effectivement sur le raccordement du parc dans le calendrier initialement envisagé, résultant en une immobilisation de capital pendant la période courant entre la défaillance du premier candidat et le moment où le nouveau lauréat

aura atteint un niveau d'avancée des travaux comparable à celui atteint par le premier lauréat au moment de sa défaillance.

Dans le modèle de convention de raccordement approuvé par la CRE en date du 8 novembre 2018 s'agissant des AO 1&2 et dans le cahier des charges de la procédure de dialogue concurrentiel n° 1/2016 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de Dunkerque (AO 3), il est prévu que le candidat retenu constitue des garanties financières afin de couvrir le risque de coûts échoués. Le montant de ces garanties financières est un montant forfaitaire dont la méthode de calcul est notamment fondée sur une estimation du temps nécessaire à la désignation d'un nouveau lauréat.

Ainsi, en cas de défaillance d'un candidat, RTE lui facturera les coûts échoués qu'il supporte et, au besoin, prélèvera sur les garanties financières les montants en question. Dans le même temps, les dépenses déjà engagées pour ce raccordement étant considérées comme des immobilisations en cours, elles bénéficient, conformément au TURPE 5 HTB, d'une rémunération fixée au niveau du coût de la dette, nominal avant impôts, de RTE².

Dans le cadre de sa consultation du 8 novembre 2018, la CRE a proposé que, en cas de défaillance d'un lauréat avant la mise en service du raccordement, les dépenses d'investissement déjà engagées par RTE sur le projet concerné ne soient pas incluses dans les immobilisations en cours pendant la période courant entre la défaillance du premier candidat et le moment où le nouveau lauréat aura atteint un niveau d'avancée des travaux comparable à celui atteint par le premier lauréat au moment de sa défaillance, et ce, afin d'éviter de faire peser sur le consommateur final des charges qui auront par ailleurs été couvertes par le lauréat défaillant.

RTE a émis des réserves quant à cette proposition. Il considère en effet que cette proposition revient à faire porter à RTE le risque de retard dans la désignation d'un nouveau lauréat. La CRE considère que le mode de calcul des garanties financières permet de couvrir ce risque de façon satisfaisante.

EDF considère, quant à elle, que la proposition de la CRE fait peser un risque sur le lauréat défaillant dans la mesure où celui-ci pourrait être amené à couvrir des coûts échoués pendant une durée potentiellement indéterminée. La CRE rappelle que le mode de calcul des garanties financières retient le principe d'une compensation forfaitaire des coûts échoués supportés par RTE. Le montant de la garantie est ainsi fondé sur une estimation de la durée nécessaire pour permettre la désignation d'un nouveau lauréat par la puissance publique et l'atteinte, par ce nouveau lauréat, d'un niveau de développement du projet équivalent à celui atteint par le lauréat défaillant. En conséquence, la CRE considère que sa proposition ne fait pas peser, sur le lauréat défaillant, le risque associé à un retard dans la désignation d'un nouveau lauréat.

Compte tenu de ces éléments, la CRE décide de maintenir la proposition qu'elle a faite dans la consultation publique du 8 novembre 2018, et donc de modifier le TURPE 5 HTB afin de prévoir que, en cas de défaillance d'un lauréat avant la mise en service du raccordement, les dépenses d'investissements de RTE dans le raccordement du parc éolien en mer concerné ne seront pas incluses dans les immobilisations en cours et ne feront donc pas l'objet d'une rémunération par les utilisateurs de réseaux, pendant la période courant entre la défaillance du premier candidat et le moment où le nouveau lauréat aura atteint un niveau d'avancée des travaux comparable à celui atteint par le premier lauréat au moment de sa défaillance.

² Soit 3,7 % pour la période couverte par le TURPE 5 HTB.

DECISION

En application des dispositions des articles L. 341-2, L. 341-3 et L. 341-4 du code de l'énergie, la CRE décide, après avoir consulté les acteurs du marché, de modifier la délibération du 17 novembre 2016 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB.

Le point 1.2.1.2.4 est ainsi modifié :

- Après le 2^{ème} alinéa est inséré la phrase suivante « *En cas de défaillance d'un lauréat pour la construction d'un parc éolien en mer avant la mise en service du raccordement, les dépenses d'investissements de RTE dans le raccordement du parc concerné ne sont pas incluses dans les immobilisations en cours pendant la période courant entre la défaillance du premier candidat et le moment où le nouveau lauréat aura atteint un niveau d'avancée des travaux comparable à celui atteint par le premier lauréat au moment de sa défaillance* ».

Le point 1.3.1.2.2 est ainsi modifié :

- Au 11^{ème} alinéa, les mots « *pour les investissements de développement de réseaux (hors raccordement) d'un montant supérieur à 30 M€* » sont remplacés par « *pour les investissements de développement de réseaux ainsi que les investissements de raccordement des parcs éoliens en mer d'un montant supérieur à 30 M€* ».

Le Conseil supérieur de l'énergie, consulté par la CRE sur le projet de décision tarifaire, a rendu son avis le 15 janvier 2019.

La présente délibération sera publiée au Journal officiel de la République française ainsi que sur le site internet de la CRE. Elle sera transmise au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'économie et des finances et à RTE.

Délibéré à Paris, le 24 janvier 2019.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO