



DELIBERATION N° 2020-029

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 6 février 2020 portant avis sur le projet d'arrêté relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique, pour les infrastructures visant la maîtrise de la demande d'électricité et pour les ouvrages de stockage pilotés par le gestionnaire de réseau dans les zones non interconnectées

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE

Le code de l'énergie, au e) du 2° de l'article L121-7, prévoit que « *Les conditions de rémunération du capital immobilisé dans les moyens de production, de stockage d'électricité ou nécessaires aux actions de maîtrise de la demande définis aux a, b et d du présent 2° utilisées pour calculer la compensation des charges à ce titre sont définies par arrêté du ministre chargé de l'énergie afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental* ».

En application de cet article, l'arrêté du 23 mars 2006¹ a fixé le taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production d'électricité à 11 %. Par la suite, l'arrêté du 27 mars 2015² a défini le taux de rémunération applicable aux ouvrages de stockage d'électricité pilotés par le gestionnaire du système électrique et aux actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité. Ce taux est également de 11 %, mais contrairement aux installations de production, il peut être modulé dans une fourchette de plus ou moins 500 points de base selon les risques du projet.

Ce taux de 11 % n'a jamais été révisé depuis la publication de l'arrêté du 23 mars 2006, alors même que les conditions économiques ont substantiellement évolué dans le sens d'une diminution du coût de financement, notamment du fait de la persistance de taux sans risque très bas et dans un contexte où le cadre de régulation en place assure une couverture raisonnable des risques. Dès lors la CRE a à de nombreuses reprises recommandé qu'il soit révisé à la baisse dans les plus brefs délais tout en prévoyant une modulation par territoire et par technologie.

Pour les mêmes raisons, le rapport « Péréquation tarifaire de l'électricité avec les zones non interconnectées » d'octobre 2017 de la mission IGF-CGEDD-CGE a recommandé « *une révision du taux de rémunération des capitaux investis, dont la fixation et la révision périodique pourraient être confiées à la CRE, dans un cadre qui devrait tenir compte de l'évolution des taux de refinancement et des conditions locales d'investissement* ».

Le Livre bleu des Outre-mer³ prévoit également que « *le taux de rémunération du capital investi dans les projets, actuellement de 11 % [...] sera modulé en fonction des réalités de financement, des technologies mises en œuvre et de la spécificité de chaque territoire afin d'orienter le déploiement de nouveaux modes de production* ».

¹ Arrêté du 23 mars 2006 relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique dans les zones non interconnectées

² Arrêté du 27 mars 2015 relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de stockage d'électricité et pour les actions de maîtrise de la demande d'électricité dans les zones non interconnectées

³ Le Livre bleu des Outre-mer, publié par le Ministère des Outre-mer en juillet 2018, contient l'ensemble des travaux réalisés au cours des Assises des Outre-mer organisées entre octobre 2017 et mars 2018.

A la suite de ces diverses recommandations et orientations, la ministre de la Transition écologique et solidaire a consulté la CRE pour avis le 20 janvier 2020 d'un projet d'arrêté relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique, pour les infrastructures visant la maîtrise de la demande d'électricité et pour les ouvrages de stockage pilotés par le gestionnaire de réseau (GRD) dans les zones non interconnectées (ZNI).

C'est l'objet de la présente délibération qui, après une présentation du contenu du projet d'arrêté, expose les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

Pour la mise en œuvre de l'article R. 121-28 du code de l'énergie, la CRE a précisé dans des méthodologies la démarche qu'elle adopte pour évaluer le coût normal et complet des projets⁴. S'agissant des moyens de production d'électricité en ZNI, la méthodologie en vigueur est celle publiée le 23 avril 2015. Le retour d'expérience de son application pendant plus de quatre années et la révision du taux de rémunération prévue par le projet d'arrêté objet de la présente délibération conduisent la CRE à envisager des évolutions de cette méthodologie qui seront prochainement mises en consultation publique.

2. DESCRIPTION DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté modifie le dispositif actuel de rémunération du capital immobilisé pour tenir compte des évolutions des conditions de financement des projets, de la situation contrastée des territoires non interconnectés et des spécificités inhérentes à chacun des projets. Dès son entrée en vigueur, il abrogera les arrêtés du 23 mars 2006 et du 27 mars 2015.

2.1 Investissements concernés par le projet d'arrêté

Le projet d'arrêté prévoit la fixation du taux de rémunération du capital immobilisé pour trois types d'installations des systèmes électriques dans les ZNI : les moyens de production d'électricité, les infrastructures visant la maîtrise de la demande d'électricité (MDE) et les ouvrages de stockage pilotés par le GRD. La structure du taux de rémunération (cf. § 2.2) est indépendante du type d'installation.

Pour les moyens de production d'électricité, l'article 2 du projet d'arrêté précise spécifiquement la nature des investissements concernés. Il s'agit de capitaux immobilisés, d'une part pour la création de nouveaux moyens de production et, d'autre part, pour l'augmentation, la mise aux normes environnementales et la rénovation de capacités de production existantes.

2.2 Structure du taux de rémunération

Pour un projet donné, le projet d'arrêté propose de définir le taux de rémunération nominal avant impôts du capital immobilisé comme étant la somme :

- i. d'une estimation du taux sans risque : la moyenne sur l'année civile précédent la délibération de la CRE évaluant le coût normal et complet de l'installation du taux moyen d'Etat (TME) ;
- ii. d'une prime fixe de 400 points de base ;
- iii. d'une prime de 100, 200, 300 et 400 points de base selon le territoire⁵ ;
- iv. d'une prime d'au maximum 300 points de base, déterminée par la CRE, en fonction de l'analyse des risques établie par le porteur de projet.

Le taux de rémunération de chaque projet est fixé par arrêté du ministre en charge de l'énergie.

2.3 Modalité complémentaire

Le projet d'arrêté prévoit en son cinquième article que la CRE établisse un rapport de mise en œuvre de ses dispositions lors des révisions des Programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE).

⁴ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 avril 2015 portant communication relative à la méthodologie modifiée appliquée à l'examen des coûts d'investissement et d'exploitation dans des moyens de production d'électricité situés dans les zones non interconnectées et portés par EDF SEI ou Électricité de Mayotte ou qui font l'objet de contrats de gré à gré entre les producteurs tiers et EDF SEI ou Électricité de Mayotte ; Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 juin 2015 portant communication relative à la méthodologie appliquée pour l'examen d'un projet d'infrastructure visant la maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité dans les zones non interconnectées ; Délibération de la CRE du 30 mars 2017 portant communication relative à la méthodologie d'examen d'un projet d'ouvrage de stockage d'électricité dans les zones non interconnectées

⁵ L'article 3 du projet d'arrêté précise le niveau de prime par territoire : prime de 100 points de base pour les îles d'Ouessant, de Sein, de Molène, des Glénan et de Chausey ; prime de 200 points de base pour la Corse, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et Saint-Pierre et Miquelon ; prime de 300 points de base pour Mayotte et les territoires de la Guyane connectés au réseau électrique du littoral ; prime de 400 points de base pour les îles Wallis-et-Futuna et les territoires de la Guyane non connectés au réseau électrique du littoral.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Investissements concernés par le projet d'arrêté

Le projet d'arrêté prévoit la fixation du taux de rémunération de façon identique pour les moyens de production d'électricité, les infrastructures de MDE et les ouvrages de stockage pilotés par le GRD en ZNI. La CRE considère qu'il n'y a pas lieu d'appliquer une structure de taux de rémunération différente entre ces types d'installations, les écarts de risques portés par les projets étant pris en compte au travers de la prime de 0 à 300 points. La CRE est par conséquent favorable à cette évolution.

Pour les moyens de production d'électricité, l'article 2 du projet d'arrêté liste expressément les catégories d'investissements éligibles au taux de rémunération (cf. § 2.1). La CRE recommande de modifier la rédaction de cet article afin de détailler ces mêmes catégories pour l'ensemble des installations concernées par l'arrêté (production, MDE, stockage). En outre, cet article pourrait explicitement prévoir que la rénovation de capacité vise notamment les conversions et les adaptations des installations qui peuvent être nécessaires pour prendre en compte les évolutions des systèmes électriques et les nouvelles contraintes. La CRE propose donc la rédaction suivante :

« Le taux de rémunération défini à l'article 1 s'applique à la rémunération du capital immobilisé dans les investissements pour les moyens de production électrique, pour les actions de maîtrise de la demande d'électricité et pour les ouvrages de stockage gérés par le gestionnaire de réseau et notamment s'agissant :

- de la création de nouvelles installations ;
- de l'augmentation de capacité d'installations existantes ;
- de la mise aux normes environnementales d'installations existantes ;
- de la rénovation d'installations existantes, en particulier pour prolonger leur durée de vie, adapter leur fonctionnement aux évolutions des contraintes du système électrique et s'agissant des moyens de production pour les convertir à l'usage d'un nouveau combustible. »

Par ailleurs, la CRE recommande une clarification des dispositions de l'article R. 121-28 et du projet d'arrêté afin de garantir l'application de ce taux de rémunération aux investissements dans des projets d'import d'électricité dans les ZNI françaises, ces infrastructures pouvant le cas échéant être couplées à un moyen de production d'électricité dédié.

3.2 Structure du taux de rémunération

La CRE observe que la structure proposée dans le projet d'arrêté pour la fixation du taux de rémunération applicable aux capitaux immobilisés (cf. § 2.2) permet de déterminer pour chaque projet un taux tenant compte :

- des conditions réelles de financement, grâce à la référence à la moyenne annuelle du TME ;
- des spécificités du territoire où se développe le projet (risques supplémentaires liés aux conditions climatiques, aux difficultés d'approvisionnement pour les territoires les plus éloignées, etc.), grâce à la prime territoire de 100 à 400 points de base ;
- des spécificités propres de chaque projet, en particulier les risques liés à la technologie employée et au combustible utilisé, grâce à la prime de risque.

La CRE est par conséquent favorable à la structure du taux de rémunération proposée.

La CRE donnera de la visibilité aux porteurs de projets sur la prime de risque qu'elle proposera au ministre chargé de l'énergie en précisant dans sa méthodologie des fourchettes plus resserrées par technologie. Cette méthodologie sera mise en consultation dans les semaines à venir. Pour les installations hybrides, comme les moyens de production associant plusieurs technologies ou les installations associant différentes infrastructures⁶, la CRE proposera la prime de risque en fonction des risques de chacune des composantes du projet et de leur poids respectif dans le montant total d'investissement.

Afin de préciser davantage la nature de la prime de 0 à 300 points de base, la CRE demande une modification de l'article 1 du projet d'arrêté pour indiquer que la prime sera déterminée « en fonction de l'analyse des risques du projet, de sa pertinence environnementale et de son caractère innovant ».

3.3 Valeur du taux de rémunération

La première brique constitutive du taux de rémunération, définie dans l'article 1 du projet d'arrêté (cf. § 2.2), est « la moyenne sur l'année civile précédent la délibération de la CRE évaluant le coût normal et complet de l'installation du taux moyen d'Etat (TME) ». La valeur retenue pour la moyenne annuelle du TME est par conséquent

⁶ Par exemple un moyen de production couplé à une infrastructure de réseau pour l'import de l'électricité produite.

dépendante de la date de délibération de la CRE et non de sa date de saisine⁷. Ce choix est pertinent dans la mesure où le financement d'un projet est finalisé une fois que la délibération de la CRE fixant le coût normal et complet du projet est prise.

Le TME est un indice mensuel calculé comme la moyenne arithmétique des TEC⁸ de maturité 10 ans du mois (valeurs quotidiennes) augmentée d'une marge de 0,05 %. Cet indice est référencé par la Banque de France qui publie⁹ les valeurs historiques avec deux chiffres après la virgule. La moyenne annuelle du TME devra être calculée à partir de ces données. La CRE propose que celle-ci soit arrondie à un chiffre après la virgule.

L'empilement prévu par le projet d'arrêté conduit aux taux de rémunération suivants :

Territoire	Iles du Ponant	Corse, Guadeloupe, Martinique, Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon	Mayotte, littoral de la Guyane	Wallis-et-Futuna, intérieur de la Guyane
Fourchette de taux de rémunération	TME + 5 à 8 %	TME + 6 à 9 %	TME + 7 à 10 %	TME + 8 à 11 %

La valeur basse de la fourchette du taux de rémunération de chacun des territoires est bien adaptée pour les projets les moins risqués, comme les installations photovoltaïques. De même, la valeur haute des fourchettes convient aux projets les plus risqués. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de prévoir une fourchette plus large pour la prime de risque et les autres briques sont adaptées.

3.4 Rémunération des immobilisations en cours

Jusqu'à présent, en application de la méthodologie de la CRE du 23 avril 2015, les frais financiers supportés pendant la phase de construction d'un projet étaient pris en compte par une actualisation des décaissements au taux des OAT¹⁰.

Afin d'améliorer le traitement de ces charges financières et d'assurer un traitement équitable aux projets présentant une durée importante de construction, la CRE envisage de revoir sa méthodologie d'évaluation susmentionnée afin de définir un mécanisme similaire à la régulation des charges de capital mise en œuvre pour les gestionnaires de réseau (RTE en métropole, EDF SEI, EDM et EEF dans les ZNI pour les investissements dans le domaine HTB). L'évolution envisagée consiste à rémunérer les immobilisations en cours (IEC) à un taux représentatif du coût de la dette pour le porteur de projet. En parallèle de cette évolution, l'assiette d'investissement rémunérée ne serait plus actualisée au taux des OAT. Cette modification sera mise en consultation publique dans le cadre de la révision de la méthodologie du 23 avril 2015 (cf. § 1).

En conséquence, la CRE demande que l'arrêté relatif au taux de rémunération prévoie dès à présent (i) la possibilité de rémunérer les IEC et (ii) le taux de rémunération qui leur est applicable.

A cette fin, la CRE propose d'amender l'article 2 du projet d'arrêté de la façon suivante : « *Le taux de rémunération défini à l'article 1 s'applique à partir de la mise en service de l'installation à la rémunération du capital immobilisé dans : [...]* ».

Elle propose en outre d'ajouter à la fin de cet article les modalités suivantes : « *Les immobilisations en cours supportées en phase de construction sont rémunérées à hauteur de 30 % du taux de rémunération défini à l'article 1. Cette rémunération est versée au porteur de projet après la mise en service de l'installation.* »

3.5 Fixation du taux de rémunération

L'article 1 du projet d'arrêté prévoit qu'après détermination de la prime de 0 à 300 points de base par la CRE pour une installation donnée, le taux soit fixé par arrêté du ministre en charge de l'énergie. La CRE demande l'ajout d'une modalité permettant, en l'absence d'opposition du ministre chargé de l'énergie, l'application du taux de rémunération proposé pour l'évaluation du coût normal et complet de l'installation.

La CRE propose de compléter l'article 1 avec les modalités suivantes :

« *La Commission de régulation de l'énergie transmet au ministre en charge de l'énergie une proposition de prime. La proposition est réputée acceptée dans un délai d'un mois suivant sa réception. Passé ce délai, le taux de rémunération est réputé fixé conformément aux dispositions du présent arrêté et à la proposition de la CRE.* »

⁷ Pour un projet dont la CRE serait saisie l'année N et dont la délibération interviendrait également l'année N, la moyenne du TME serait calculée sur l'année civile N-1. Par contre, pour un projet dont la CRE serait saisie l'année N et dont la délibération interviendrait l'année N+1, la moyenne du TME serait calculée sur l'année civile N.

⁸ Taux à Echéance Constante

⁹ Source : <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-et-cours/les-indices-obligataires>

¹⁰ Moyenne observée sur les 5 années précédant la saisine de la CRE du taux des OAT (Obligations assimilables du Trésor Français) de maturité 5 ans.



La CRE recommande en outre que la décision portant fixation du taux de rémunération nominal avant impôt du capital immobilisé dans les investissements soit communiquée à la CRE et notifiée aux parties aux projets de contrat visées à l'article R. 121-28 du code de l'énergie.

3.6 Rapport de mise en œuvre établi par la CRE

La CRE est favorable à l'établissement d'un rapport de mise en œuvre des dispositions de l'arrêté. Ces analyses permettront d'alimenter les réflexions en vue d'une éventuelle adaptation de celui-ci.

Elle observe que l'article 5 conditionne l'établissement du rapport de mise en œuvre des dispositions de l'arrêté à la révision des PPE. Pour en faciliter l'adoption, la CRE préconise que l'établissement de ce rapport ait lieu tous les cinq ans à compter de la publication du présent arrêté.

AVIS DE LA CRE

La CRE a été saisie le 20 janvier 2020 par la ministre de la Transition écologique et solidaire d'un projet d'arrêté relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique, pour les infrastructures visant la maîtrise de la demande d'électricité et pour les ouvrages de stockage pilotés par le gestionnaire de réseau dans les zones non interconnectées.

La CRE émet un avis favorable sur les dispositions permettant de fixer pour chaque installation un taux de rémunération à la hauteur des risques du projet et de ses conditions de financement. Les valeurs de taux de rémunération prévues par empilement dans le projet d'arrêté permettent de couvrir l'ensemble des niveaux de risque rencontrés dans les ZNI et il n'y a pas lieu de les modifier.

En revanche, la CRE recommande fortement :

- de clarifier les dispositions de l'article R. 121-28 et du projet d'arrêté afin de garantir l'application de ce taux de rémunération aux investissements dans des projets d'import d'électricité ;
- de préciser que la pertinence environnementale et le caractère innovant du projet sont également pris en compte pour la détermination de la prime d'au maximum 300 points de base ;
- d'introduire le principe d'une rémunération des immobilisations en cours à un taux égal à 30 % du taux de rémunération du projet ;
- de prévoir des modalités applicables à chaque projet à défaut d'arrêté du ministre chargé de l'énergie ainsi que les mesures de publicité adéquates ;
- de préciser que l'établissement du rapport de mise en œuvre ait lieu tous les cinq ans à compter de la publication du présent arrêté.

Sous réserve de la prise en compte des éléments qui précèdent, la CRE émet un avis favorable au projet d'arrêté qui lui a été soumis. Elle en appliquera les dispositions dès son entrée en vigueur. En particulier, ces dispositions seront appliquées aux projets pour lesquels la délibération interviendra après la publication de l'arrêté.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la Transition écologique et solidaire, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre des Outre-mer. La délibération sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 6 février 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO