

INCITATION RELATIVE AU PROJET D'INTERCONNEXION « GOLFE DE GASCOGNE »

1. Présentation du projet

Le projet Golfe de Gascogne vise à construire une liaison d'interconnexion entre la France et l'Espagne d'une capacité de 2 000 MW et d'une longueur de 370 km (dont 70 % en France et 30 % en Espagne). Il a été déclaré Projet d'intérêt commun (PIC) par la Commission Européenne en 2013 puis en 2015, et désormais en 2017 (sous le numéro 2.7).

Cette future liaison d'interconnexion reliera le poste de Cubnezais en Gironde à celui de Gatica dans la province de Biscaye. Son tracé sera majoritairement sous-marin (sur 280 km, dont 170 km dans les eaux françaises), ce qui impose de retenir la technologie du courant continu. Les postes de Cubnezais et Gatica seront donc étendus pour accueillir, chacun, deux stations de conversion qui seront raccordées dans ces postes au réseau 400 kV alternatif (soit au total quatre stations de 1 000 MW chacune ; en technologie VSC et pour une tension supérieure ou égale à 320 kV). La mise en service de ces ouvrages est prévue pour 2025 et ne nécessite aucun renforcement significatif du réseau public de transport (RPT) en France.

Le coût total de ce projet est estimé à 1 750 M€₂₀₁₇ et la répartition de son financement entre RTE et son homologue espagnol, Red Eléctrica de España (REE), fait l'objet d'une *Décision Commune de répartition transfrontalière des coûts du projet Golfe de Gascogne*¹ (ci-après, « la Décision de CBCA ») établie le 21 septembre 2017 par la CRE et son homologue espagnole, la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC).

2. Rappels sur le cadre de la régulation incitative en vigueur pour un projet d'interconnexion

La décision tarifaire TURPE 5 HTB du 17 novembre 2016 « *maintient, tout en l'adaptant, le cadre de régulation introduit par le TURPE 4 HTB, qui visait à inciter financièrement RTE au développement des interconnexions électriques* ».

Ainsi, pour chaque projet d'interconnexion, RTE soumet à la CRE un dossier détaillant « *les éléments nécessaires à l'évaluation du bénéfice net du projet pour la collectivité* ». Suite à quoi la CRE définit « *les paramètres utilisés pour le calcul des primes et pénalités dans une décision tarifaire ad hoc* », sachant que « *le mécanisme incitatif repose sur trois incitations distinctes* » :

- « *l'incitation financière à la réalisation des investissements d'interconnexion se matérialisera par l'attribution d'une prime fixe [annuelle ...] fonction de l'utilité de l'interconnexion pour la collectivité* ». Cette prime fixe, qui vise à « *inciter [RTE] à la réalisation des projets d'interconnexion utiles pour la collectivité* » dans les meilleurs délais, correspond à une fraction de l'utilité économique nette annuelle du projet, estimée *ex ante*.
- « *l'incitation à la minimisation des coûts de réalisation de l'interconnexion prendra la forme d'une prime ou d'une pénalité [...] fonction du différentiel entre le coût cible du projet et le coût réalisé* ». Cette incitation est établie « *conformément aux modalités définies [...] pour les autres investissements de développement de réseaux* ». La prime ou pénalité correspond ainsi à 20% de l'écart entre coût réalisé et budget cible, au-delà d'une bande morte de ±10% autour du budget cible. En outre, « *le montant de la pénalité sera limité de façon à ce que l'ensemble des incitations cumulées ne puissent conduire à une rémunération des capitaux engagés pour le projet inférieure au CMPC – 1 %* ».
- « *l'incitation sur l'utilisation effective de l'ouvrage prendra la forme d'une prime ou d'une pénalité, calculée chaque année, dont le niveau dépendra des flux réalisés par rapport aux flux initialement prévus par la CRE dans le cadre de l'évaluation de l'utilité de l'interconnexion pour la collectivité. Dans l'hypothèse où les flux réalisés seraient inférieurs aux flux prévisionnels, la pénalité ne pourra qu'annuler l'équivalent de l'annuité de la prime définie par la CRE au moment de la décision d'engagement de dépenses* ».

Ces primes ou pénalités annuelles sont délivrées à partir de la mise en service de l'interconnexion, et pendant 10 ans.

¹ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/golfe-de-gascogne/consulter-la-decision-commune>

3. Demandes de RTE pour la régulation incitative du projet

Pour ce projet, RTE souhaite s'inscrire strictement dans le cadre de régulation décrit ci-dessus. Tous les éléments nécessaires à l'évaluation du bénéfice net du projet pour la collectivité sont détaillés dans le dossier de demande d'investissement soumis à la CRE le 27 mars 2017.

C'est dans ce cadre que doivent être lues les demandes de RTE décrites ci-dessous.

3.1. Incitation à la minimisation des coûts de réalisation (prime/pénalité variable relative au coût)

Dans la foulée de la Décision de CBCA, la CRE a délibéré le 27 septembre 2017² pour fixer, en application de la décision tarifaire TURPE 5 HTB du 17 novembre 2016³, le coût cible du projet à 875 M€ en précisant que :

- « 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). »
- « 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 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 (dont les subventions européennes et la contribution financière de REE telle que prévue dans la Décision de CBCA). »

Cette délibération définit *de facto* tous les paramètres de la prime variable incitant à la minimisation des coûts de réalisation du projet Golfe de Gascogne. RTE rappelle toutefois que le budget cible de 875 M€ doit être compris comme exprimé en euros 2017.

3.2. Incitation à la réalisation de l'interconnexion (prime fixe)

La Décision de CBCA précise que « la CRE et la CNMC reconnaissent la nécessité d'une répartition transfrontalière des coûts, pour que la VAN [valeur actuelle nette] française ne soit pas négative. Les calculs montrent que pour atteindre cet objectif, la contribution de RTE aux coûts d'investissement du projet Golfe de Gascogne ne peut pas dépasser 528 M€. [...] La CRE et la CNMC décident que l'aide financière de l'UE devrait être allouée de manière à ce que la VAN française devienne neutre ».

En d'autres termes, l'allocation des coûts définie dans la Décision vise à ce que la valeur actuelle nette du projet soit à l'équilibre sur sa partie financée par la France : au regard des coûts prévisionnels assumés par les clients de RTE, le projet Golfe de Gascogne ne dégage pas de bénéfice pour la collectivité française.

Pour autant, RTE considère que c'est au niveau de la collectivité européenne que doit être apprécié le bénéfice du projet et que, dans ce cas, ce sont les 222 M€ de valeur actuelle nette considérés dans la Décision CBCA qui doivent servir de référence.

Dans le cas spécifique du projet Golfe de Gascogne, RTE comprend toutefois les difficultés à attribuer une prime fixe, et est prêt à y renoncer en contrepartie d'une incitation forte sur l'utilisation de l'ouvrage pour reconnaître que RTE doit rester incité à développer ce projet utile à la collectivité européenne. Ceci d'autant plus que le projet emporte des risques spécifiques pour RTE, notamment du fait que le coût cible soit fixé beaucoup plus en amont que pour les autres projets couverts par le dispositif d'incitation à la maîtrise des coûts d'investissement défini dans le TURPE 5 HTB.

3.3. Incitation à l'utilisation effective de l'ouvrage (prime variable relative au taux d'utilisation)

La Décision de CBCA précise que les bénéfices socio-économiques apportés par le projet à l'horizon 2030 sont de l'ordre de 158 M€/an (moyenne des 4 visions étudiées) et que le coût des pertes est de l'ordre de 46 M€ (idem). Elle considère par ailleurs que le taux d'utilisation prévisionnel de la liaison pour ces quatre visions est de 50% et

² <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/golfe-de-gascogne2/consulter-la-deliberation>

³ <http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/turpe-htb3/consulter-la-deliberation>

donc que, nets des pertes, les bénéfices socio-économiques apportés par le projet sont de l'ordre de 2,2 M€/an et par point d'utilisation de l'interconnexion.

Sur cette base, la Décision de CBCA prévoit que REE bénéficie d'un paiement de RTE de 300 k€/an et par point d'utilisation supérieur à 50 % (ce qui correspond à un transfert de 25 % des bénéfices additionnels français à REE).

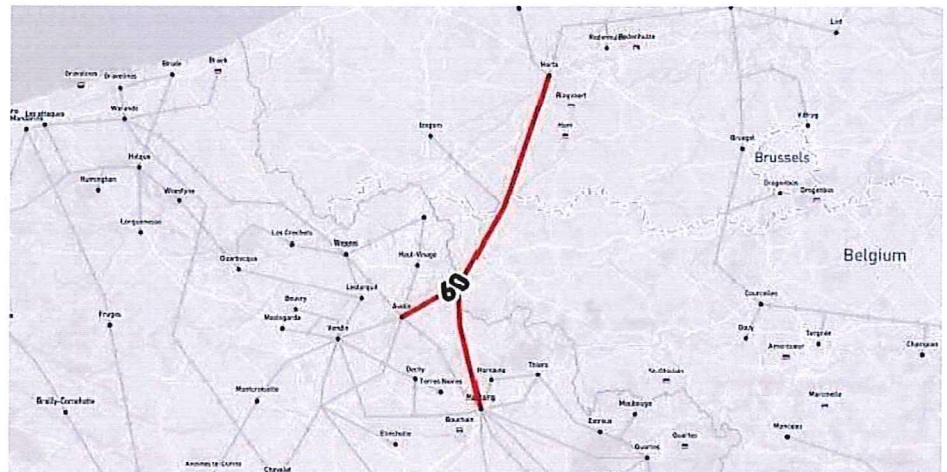
Vu ces éléments, et en contrepartie de l'absence de prime fixe, RTE demande une incitation égale à 300 k€ par an et par point d'utilisation annuelle au-dessus de 50 %. Cette prime, qui correspond à ce que 25 % des bénéfices français additionnels soient retenus par RTE, amène ainsi RTE à bénéficier d'une incitation au moins aussi forte que REE, ce qui, en alignant les intérêts de REE et RTE, est un gage d'optimisation de l'utilisation effective de l'interconnexion au bénéfice de la collectivité.

Par ailleurs, RTE rappelle que cette demande est faite sous l'hypothèse d'une application stricte du cadre de régulation décrit dans la décision TURPE 5 HTB, et qu'en particulier aucune pénalité ne serait appliquée si le taux d'utilisation effectif était inférieur à 50 % (dans la mesure où le niveau de pénalité relatif au taux d'utilisation ne peut excéder le niveau de la prime fixe et qu'ici la prime fixe demandée est nulle).

INCITATION RELATIVE AU PROJET D'INTERCONNEXION « FRANCE BELGIQUE » (RENFORCEMENT AVELIN - AVELGEM)

Le projet Avelin - Avelgem vise à renforcer la capacité d'échange entre la France et la Belgique en remplaçant les conducteurs actuels des deux liaisons reliant les postes 400 kV d'Avelin et Mastaing en France, au poste 400 kV d'Avelgem en Belgique, par des câbles à faible dilatation qui augmenteront la capacité de transit de ces circuits.

Les études de faisabilité montrent que les travaux pourraient être achevés d'ici 2022, sous réserve de disposer dans les temps de toutes les autorisations nécessaires à leur réalisation. Le coût prévisionnel des investissements à financer par RTE est de 39 M€₂₀₁₈ (changements de conducteurs sur la partie française des liaisons Avelin/Mastaing - Avelgem).



En Belgique, ce projet est complété par un projet similaire sur l'axe 400 kV Avelgem – Horta, visant également à remplacer ses conducteurs (dans le prolongement immédiat des liaisons Avelin/Mastaing - Avelgem ; voir carte ci-dessus).

Les deux projets, Avelin - Avelgem et Avelgem - Horta, sont motivés par la planification de la fermeture des centrales nucléaires belges d'ici 2025. La production d'électricité du Benelux dépendra alors principalement du gaz, de plus en plus importé, et de l'énergie éolienne développée le long de ses côtes. Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg cherchent donc à développer leurs interconnexions avec les pays voisins pour réguler leur approvisionnement électrique : sécuriser leur alimentation ou exporter leur surplus. Ces tendances sont sensibles tant à l'horizon 2020 que 2030.

Parallèlement, la frontière nord-est de la France est susceptible de connaître un accroissement de ses flux d'échanges transfrontaliers - tantôt exportateurs, tantôt importateurs - du fait du développement de capacités importantes d'éolien en mer du Nord. Les deux projets répondent donc, à la fois, à des situations d'exportation depuis la France lorsque les conditions sont favorables, et à des situations d'importation depuis la Belgique, dans des conditions de marché où de l'énergie moins chère est disponible au Benelux (ou au nord de l'Europe), avec des flux plus importants et plus fréquents sud (France) - nord (Belgique) à la frontière franco-belge.

Les projets Avelin - Avelgem et Avelgem - Horta ont, ensemble, fait l'objet d'une analyse technico économique dans le cadre du TYNDP 2016. Ses résultats permettent d'évaluer à 63 M€ la Valeur Nette Actuelle (VAN) sur 25 ans de ces deux projets (valeur moyenne établie sur la base des 4 visions du TYNDP, avec le taux d'actualisation retenu par l'ACER : 4% sans valeur d'usage).

Le renforcement de la partie française des liaisons Avelin/Mastaing - Avelgem ne présentant pas de risques ou de difficultés typiques d'un projet d'interconnexion, et représentant un coût modeste par rapport à d'autres projets d'interconnexion, RTE renonce à demander à bénéficier d'une prime fixe pour ce projet.

Par ailleurs un nouveau modèle de calcul, appelé « flow based », est désormais utilisé entre la France, le Benelux et l'Allemagne pour allouer les capacités d'échanges d'électricité disponibles entre ces pays. Il assure une utilisation optimale des ouvrages transfrontaliers et facilite l'intégration des énergies renouvelables. Avec ce modèle, l'optimisation des flux se fait au périmètre régional (entre 5 pays) et sur des réseaux densément maillés, l'analyse des flux sur un seul ouvrage n'a donc que peu de sens.

En conséquence, RTE renonce également à demander une incitation portant sur le taux d'utilisation des liaisons Avelin/Mastaing - Avelgem.