

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 30 janvier 2014 portant avis sur le projet de décret modifiant le décret n° 2012-533 du 20 avril 2012 relatif aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, prévus par l'article L. 321-7 du code de l'énergie

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Hélène GASSIN et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. Contexte et contenu du projet de décret soumis à la CRE

En application de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie, le 9 janvier 2013, par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, d'un projet de décret modifiant le décret n° 2012-533 du 20 avril 2012, relatif aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, pris en application des articles L. 321-7, L. 342-1 et L. 342-12 du code de l'énergie.

Le code de l'énergie dispose que le gestionnaire du réseau de transport établit, en accord avec les gestionnaires de réseaux de distribution concernés et après avis des autorités organisatrices de la distribution, des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, soumis à l'approbation des préfets, et permettant d'atteindre les objectifs fixés par les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie en matière de développement des énergies renouvelables.

Le décret n° 2012-533 du 20 avril 2012, sur lequel la CRE a rendu un avis le 21 février 2012, a précisé les modalités de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces schémas. Les premiers schémas régionaux de raccordement ont été approuvés au mois de décembre 2012.

Les schémas régionaux de raccordement définissent, à partir d'un état initial du réseau, un périmètre de mutualisation entre les producteurs des ouvrages des réseaux publics d'électricité, qu'ils soient existants, à renforcer ou à créer. Les producteurs dont les installations sont raccordées aux réseaux publics d'électricité dans le cadre de ces schémas sont redevables d'une contribution au titre du raccordement propre à leur installation, ainsi que d'une quote-part des coûts des ouvrages du périmètre de mutualisation créés en application du schéma. Les capacités d'accueil de la production sur les ouvrages du périmètre de mutualisation sont réservées pour une durée de dix ans au bénéfice des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable (EnR).

Certains acteurs, notamment les associations représentatives des producteurs, ont considéré que les principes retenus pour l'élaboration et la mise en œuvre des schémas régionaux de raccordement des énergies renouvelables entraînaient des évolutions importantes du périmètre de facturation au producteur des ouvrages de raccordement. Afin de résoudre ces difficultés, le ministre chargé de l'énergie a constitué, au début de l'année 2013, un groupe de travail rassemblant l'ensemble des acteurs, auquel a participé la CRE.

Le groupe de travail s'est réuni sept fois au cours de l'année 2013 et a permis de traiter, notamment, les problématiques suivantes :

- le champ d'application du décret ;
- les modalités d'élaboration de l'état initial des schémas ;
- les définitions précises des ouvrages créés ou renforcés, d'où découle la répartition des coûts entre la quote-part payée par les producteurs et les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité ;
- la mise en œuvre de la souplesse des capacités réservées sur les ouvrages des schémas.

Les principales évolutions proposées par le décret modificatif concernent le champ d'application du décret, la flexibilité introduite dans la gestion de la capacité réservée, le principe de minimisation des coûts des ouvrages propres des installations de production, des dispositions précisant le déroulement de la phase transitoire de mise en œuvre d'un schéma, ainsi que la mise en place d'un bilan annuel d'exécution de chaque schéma.

2. Champ de compétence et observations de la CRE

Conformément aux dispositions de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, la CRE est consultée sur les projets de règlements relatifs à l'accès aux réseaux publics d'électricité et à leur utilisation. En l'espèce, le projet de décret a des effets sur l'accès aux réseaux et entre, donc, dans le champ de compétence de la CRE.

À ce titre, la CRE formule les observations suivantes :

2.1. Les évolutions proposées répondent dans l'ensemble aux difficultés rencontrées

Les évolutions proposées du décret du 20 avril 2012 ont fait l'objet d'échanges avec l'ensemble des parties prenantes dans le cadre du groupe de travail mis en place par le ministre chargé de l'énergie. Les dispositions retenues font, pour la plupart, l'objet d'un consensus entre les acteurs, qui se sont accordés sur leur capacité à répondre de manière efficace aux difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des premiers schémas. D'autres dispositions, comme celles relatives au champ d'application des schémas, qui définissent la limite entre les coûts supportés par les producteurs et ceux supportés par les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité, n'ont pas donné lieu à un consensus.

2.1.1. *L'évolution du champ d'application des schémas rééquilibre les contributions des producteurs aux coûts de raccordement de leurs installations*

La CRE avait indiqué, dans son avis en date du 21 février 2012 sur le projet de décret sur les schémas régionaux de raccordement, que « *le fait d'imposer à toutes les installations de puissance supérieure à 36 kVA de s'inscrire dans le cadre des schémas [conduisait] à ce que le périmètre de facturation du raccordement augmente significativement pour les producteurs raccordés en BT* ».

Le présent projet de décret, en augmentant ce seuil de 36 kVA à 100 kVA contribue donc à rééquilibrer favorablement le périmètre de facturation du raccordement pour les installations raccordées en basse tension. Les installations de production de puissance comprise entre 36 kVA et 100 kVA ne seront plus soumises au paiement de la quote-part, qui peut inclure une part des coûts de création d'ouvrages jusqu'au plus haut niveau de tension.

2.1.2. *La flexibilité introduite concernant les réservations de capacité permet de limiter les situations de refus d'accès au réseau*

Le projet de décret introduit la possibilité de « *déplacer* » les capacités réservées d'un ouvrage à un autre (par exemple, d'un poste source à un autre poste source), dans la mesure où cette modification n'a pas d'impact sur la capacité réservée totale du schéma concerné, ni sur le niveau de la quote-part correspondante. Ces modifications sont publiées et font l'objet d'une notification au préfet de région concerné.

Ces dispositions permettent de pallier d'éventuelles imprécisions de la planification, qui aurait méconnu des projets potentiels, tout en garantissant aux producteurs une stabilité du cadre et une visibilité sur les coûts de raccordement satisfaisantes.

Le texte prévoyant, par ailleurs, que toutes les installations de production sont traitées dans le cadre des schémas, ces mesures de flexibilité limitent les cas où des demandes de raccordement n'auraient pas pu être satisfaites, faute de capacités réservées accessibles.

Cependant, le projet de décret modificatif ne prévoit pas les cas, plus rares, où les « *déplacements* » de capacité réservée ne permettraient pas de répondre à une demande de raccordement, par exemple dans les cas où le coût élevé des travaux qui seraient nécessaires ne permettrait pas de respecter la contrainte de la capacité réservée globale et du niveau de la quote-part. Dans ces cas, les gestionnaires de réseaux ne sauraient refuser l'accès aux réseaux, qui, en application de l'article L. 111-93 du code de l'énergie, « *doit résulter de critères, objectifs et non discriminatoires, qui ne peuvent être fondés que sur des impératifs liés au bon accomplissement des missions de service public et sur des motifs techniques tenant à la sécurité et la sûreté des réseaux, et à la qualité de leur fonctionnement* ».

Les demandes de raccordement qui ne peuvent techniquement pas être satisfaites par la mise à disposition de capacité réservée, après éventuelle application des mesures de flexibilité, pourraient par exemple être traitées hors des schémas régionaux de raccordement.

2.1.3. *La minimisation des coûts des ouvrages propres permet l'optimisation du coût global de l'accueil des EnR*

Associé aux dispositions relatives à la flexibilité des capacités réservées et de leur absence d'impact sur la quote-part, le principe de minimisation du coût des ouvrages propres au raccordement d'une installation de production est positif au regard du principe énoncé à l'article L. 121-1 du code de l'énergie, qui dispose que le « *service public de l'électricité est géré [...] dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique* », comme l'indiquait l'avis de la CRE du 21 février 2012.

2.1.4. *La phase de mise en œuvre des schémas est facilitée par des dispositions plus précises*

Les travaux du groupe de travail ont abouti à des dispositions transitoires plus claires et plus précises concernant la phase de mise en œuvre des schémas de raccordement. D'une part, le projet de décret précise la date à partir de laquelle la réservation de capacité sur les ouvrages du schéma débute et précise que toutes les évolutions des capacités d'accueil des réseaux avant cette date doivent être prises en compte dans l'état initial du schéma.

D'autre part, il explicite la date à partir de laquelle les producteurs sont redevables d'une quote-part du coût des ouvrages créés. Le paiement de cette quote-part est donc directement associé au bénéfice de la capacité réservée.

2.1.5. Le projet de texte introduit utilement un suivi annuel de l'exécution des schémas

Le projet de décret prévoit l'élaboration conjointe par les gestionnaires de réseaux d'un « état technique » annuel de la mise en œuvre de chaque schéma régional de raccordement, transmis au préfet de région et publié par le gestionnaire du réseau public de transport.

Cette évolution est positive. Cependant il conviendrait de préciser les éléments qui doivent être transmis au titre de ce bilan annuel. Ce bilan devrait faire apparaître, *a minima*, l'évolution de la capacité réservée (créations et utilisation de la capacité d'accueil), les éléments financiers correspondants (investissements réalisés et quotes-parts perçues), les évolutions constatées ou prévues du calendrier de mise en service des ouvrages de l'état initial, mentionné au III de l'article 5 du projet de décret modificatif, ainsi que, le cas échéant, l'état des critères mentionnés à l'article 7 du décret du 20 avril 2012.

2.2. Les méthodes de calcul des coûts prévisionnels des ouvrages à créer ou à renforcer ne sont pas approuvées par la CRE

Le II de l'article 5 du projet de décret modificatif modifie l'article 6 du décret du 20 avril 2012 et dispose que « les méthodes de calcul du coût prévisionnel [des investissements à réaliser en application du schéma sont] fixées dans les documentations techniques de référence des gestionnaires de réseau ». Les investissements visés par ces dispositions correspondent aux ouvrages à créer et qui ont vocation à intégrer le périmètre de mutualisation. Ces coûts prévisionnels sont à la base du calcul de la quote-part due par les demandeurs de raccordement, telle qu'elle est définie à l'article 13 du décret du 20 avril 2012.

Cependant, la directive 2009/72/CE européenne du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, au point 6 de son article 37, dispose que les « autorités de régulation se chargent de fixer ou d'approuver, suffisamment à l'avance avant leur entrée en vigueur, au moins les méthodes utilisées pour calculer ou établir les conditions de raccordement et d'accès aux réseaux nationaux ».

Ainsi que la CRE l'avait déjà souligné dans son avis du 21 février 2012, la rédaction des articles L. 342-7 et L. 342-8 du code de l'énergie devra être précisée, pour faire référence à la contribution due par les demandeurs de raccordement dans le cadre des schémas, au titre des ouvrages propres à leur raccordement et à la quote-part mentionnée à l'article L. 342-12, afin de compléter la transposition de la directive. Les mêmes articles pourraient aussi évoluer afin de permettre à la CRE d'assurer sa mission de décision ou d'approbation au moins des méthodes de calcul utilisées pour le calcul de la contribution due par les demandeurs au titre des ouvrages propres à leur raccordement.

Des propositions d'évolution du code de l'énergie ont été transmises, en ce sens, par la CRE au ministre chargé de l'énergie.

2.3. Les modalités des révisions et de la clôture des schémas ne sont pas précisées

Le décret du 20 avril 2012 prévoyait que les éventuelles révisions d'un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables sont effectuées par le gestionnaire du réseau public de transport selon la procédure qu'il décrit pour sa création. Il ne prévoyait pas de rapprochement des coûts prévisionnels et des investissements effectivement réalisés lors des révisions des schémas ou lors de leur clôture, lorsque l'ensemble des capacités d'accueil réservées sont utilisées.

La CRE estime qu'il conviendrait de préciser les modalités de révision et de clôture des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables. Elle prend note des indications du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie selon lesquelles ces modalités seront précisées à l'occasion d'une nouvelle révision du décret du 20 avril 2012, dont les travaux préparatoires débiteront en 2014.

3. Avis de la CRE

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de régulation de l'énergie émet un avis favorable au projet de décret qui lui a été soumis, sous réserve :

- que soient précisées les modalités de traitement des demandes de raccordement qui ne pourraient pas être satisfaites dans le cadre de la capacité réservée, après la mise en œuvre éventuelle des mesures de flexibilité des capacités réservées ;
- que soit précisé le contenu de l'état technique introduit par l'article 10 du projet de décret modificatif.

Par ailleurs, elle rappelle que la transposition de la directive 2009/72/CE doit être complétée afin de permettre l'approbation par la CRE des méthodes de calcul des coûts prévisionnels des ouvrages du périmètre de mutualisation à créer en application des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

Fait à Paris, le 30 janvier 2014

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le président,

Philippe de LADOUCKETTE