



DÉLIBÉRATION N° 2017-081

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 avril 2017 portant avis sur le projet d'arrêté relatif à la prise en charge des coûts de raccordements au réseau public d'électricité, en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Hélène GASSIN, et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE – COMPÉTENCE ET SAISINE DE LA CRE

L'article 14 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et l'ordonnance n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables a modifié l'article L. 341-2 du code de l'énergie en élargissant la réfaction tarifaire pour le raccordement aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable.

Les dispositions de l'article L. 341-2 du code de l'énergie précisent dorénavant la liste des bénéficiaires de la prise en charge, d'une partie des coûts de raccordement, par les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) :

« a) Les consommateurs d'électricité dont les installations sont raccordées aux réseaux publics d'électricité, quel que soit le maître d'ouvrage de ces travaux ;

b) Les gestionnaires des réseaux publics de distribution (GRD) d'électricité mentionnés à l'article L. 111-52, pour le raccordement de leurs ouvrages au réseau amont ;

c) Les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable dont les installations sont raccordées aux réseaux publics de distribution, quel que soit le maître d'ouvrage de ces travaux. »

Elles précisent également que « le niveau de la prise en charge [...] ne peut excéder 40 % du coût du raccordement et peut être différencié par niveau de puissance et par source d'énergie. Il est arrêté par l'autorité administrative après avis de la Commission de régulation de l'énergie ».

Les dispositions de l'article 14 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 rétablissent une réfaction tarifaire pour le raccordement des installations de production d'électricité qui avait été introduite par l'article 4 de l'arrêté du 28 août 2007¹, fixée à 40 % par l'arrêté du 17 juillet 2008² puis supprimée par l'article 11 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché l'électricité.

¹ Arrêté du 28 août 2007 fixant les principes de calcul de la contribution mentionnée aux articles 4 et 18 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité

Par courrier reçu le 9 mars 2017, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour avis d'un projet d'arrêté relatif à la prise en charge des coûts de raccordements au réseau public d'électricité.

2. CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ

Le projet d'arrêté a pour objet de préciser les dispositions de l'arrêté du 17 juillet 2008 relatives à la réfaction s'appliquant aux consommateurs et aux gestionnaires des réseaux publics de distribution, et de fixer les niveaux de réfaction tarifaire pour le raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, en fonction de leur puissance.

Les articles 1^{er} et 2 du projet d'arrêté maintiennent les taux de réfaction tarifaire applicables aux coûts de raccordement des installations des consommateurs et des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité à 40 %.

L'article 3 du projet d'arrêté fixe les taux de réfaction « r » et « s », correspondant respectivement à la part des coûts des travaux d'extension et à la part moyenne des coûts de travaux de branchement des installations des producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable d'une puissance installée inférieure ou égale à 100 kW couvertes par le TURPE, à 40 %.

L'article 4 du projet d'arrêté concerne le raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable d'une puissance installée supérieure à 100 kW et inférieure ou égale à 5 MW.

Au-delà de 100 kVA, le raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable s'inscrit dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) mentionnés à l'article L. 321-7 du code de l'énergie. Le projet d'arrêté prévoit des taux de réfaction différenciés suivant la catégorie des ouvrages de raccordement et la taille de l'installation de production :

- pour les ouvrages propres, tels que définis au premier alinéa de l'article D. 342-22 du code de l'énergie, le taux de réfaction est de 40 % entre 100 kW et 1 MW et est ensuite dégressif, par interpolation linéaire, jusqu'à 5 MW où la réfaction tarifaire est nulle ;
- pour la quote-part, telle que définie au deuxième alinéa de l'article D. 342-22 du code de l'énergie, le taux de réfaction est de 40 % entre 100 et 500 kW et est ensuite dégressif, par interpolation linéaire, jusqu'à 1 MW où la réfaction tarifaire est fixée à 20 %. Le taux de réfaction est ensuite dégressif, par interpolation linéaire, jusqu'à 3 MW où la réfaction tarifaire est nulle.

Les articles 5 et 6 du projet d'arrêté prévoient l'abrogation de l'arrêté du 17 juillet 2008, fixant les taux de réfaction mentionnés dans l'arrêté du 28 août 2007 fixant les principes de calcul de la contribution mentionnée aux articles 4 et 18 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 ainsi qu'une entrée en vigueur du projet d'arrêté le 1^{er} avril 2017.

3. ANALYSE DE LA CRE

Les dispositions relatives aux taux de réfaction pour le raccordement d'installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable avaient été initialement intégrées dans un projet d'ordonnance pris en application de l'article 119 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Dans sa délibération du 2 juin 2016³, la CRE a rendu un avis défavorable sur ce projet d'ordonnance dont le présent avis reprend en partie les développements.

Les débats parlementaires concernant l'article 14 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 susvisée ont mis en avant l'objectif de favoriser le raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, notamment celles de petite ou de moyenne puissance, dont l'éloignement par rapport au réseau nécessite parfois une extension significative, en diminuant les coûts de raccordement aux réseaux de distribution supportés par ces producteurs.

² Arrêté du 17 juillet 2008 fixant les taux de réfaction mentionnés dans l'arrêté du 28 août 2007 fixant les principes de calcul de la contribution mentionnée aux articles 4 et 18 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 sur lequel la CRE a rendu un avis le 12 juin 2008

³ Délibération de la CRE du 2 juin 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance pris en application de l'article 119 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

3.1 Articulation avec les dispositifs de soutien aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable

Entre deux projets présentant les mêmes qualités techniques et environnementales, l'introduction de la réfaction pourrait conduire à attribuer un soutien public au projet le plus cher pour la collectivité en raison d'un coût du raccordement plus élevé. En effet, d'une part, dans le cadre d'une procédure concurrentielle, la prise en charge par le TURPE d'une partie du coût de raccordement permettrait au producteur de ne l'internaliser que partiellement dans le niveau de soutien qu'il propose et d'être désigné lauréat. D'autre part, dans le cadre d'un mécanisme de soutien en guichet ouvert, les projets les plus coûteux pour la collectivité, du fait de coûts de raccordement élevés, pourraient être les plus rentables pour les porteurs de projet et se voir réaliser.

La CRE note que les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable connaissent, au sein d'une même filière, une forte dispersion de leurs coûts de production s'expliquant non seulement par la diversité des coûts de raccordement mais également par la diversité des conditions naturelles – ensoleillement, régime de vent ou ressources de biomasse mobilisables –, la diversité des technologies et des fournisseurs, le coût du transport des composants, le prix du foncier, l'acceptabilité locale du projet, la durée d'obtention des autorisations administratives ou encore les conditions de financement accessibles.

Pour les installations soutenues dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, l'introduction de la réfaction est superflue dans la mesure où ces procédures permettent de tenir compte de la diversité, non pas des seuls coûts de raccordement, mais de l'ensemble des coûts, le producteur proposant le niveau de soutien en fonction de la réalité de ses coûts et du niveau de rentabilité qu'il attend. Dès lors, et eu égard aux risques évoqués précédemment, la CRE demande de porter le taux de réfaction à 0 % pour les installations soutenues par une procédure de mise en concurrence.

En revanche, la non-prise en compte de la diversité des coûts dans les mécanismes de soutien en guichet ouvert confirme leur insuffisance pour allouer un soutien approprié à chaque installation. Cette insuffisance peut justifier la mise en œuvre d'une réfaction pour celles-ci, afin de contribuer à l'objectif évoqué lors des débats parlementaires, pour autant que le niveau de réfaction reste faible pour que les inconvénients évoqués précédemment demeurent d'une ampleur raisonnable. Le taux de 40 % envisagé semble à cet égard élevé. Ainsi, la CRE considère qu'un niveau de réfaction plus faible permettrait, tout en amoindrissant les inconvénients d'une telle mesure « corrective », d'atteindre les objectifs poursuivis par le législateur. En effet, plus le taux de réfaction est élevé, plus l'émergence de projets ayant des coûts de raccordement élevés supportés pour partie par la collectivité est probable en raison de l'importance du soutien apporté par le taux de réfaction au-delà du tarif.

Au surplus, en l'absence de retour d'expérience sur la mise en œuvre d'une telle réfaction et sur ces effets sur le développement des projets, la CRE recommande de fixer les taux de réfaction à des niveaux plus faibles.

En outre, la CRE demande la redéfinition de l'ensemble des tarifs de soutien aux énergies renouvelables de manière concomitante à l'introduction de la réfaction. À défaut, cette dernière générerait des effets d'aubaine importants – *a fortiori* si des taux allant jusqu'à 40 % étaient maintenus. À titre d'illustration le tarif d'achat applicable aux installations photovoltaïques de puissance inférieure à 100 kWc devrait être diminué de 2 à 5 % afin qu'ils n'induisent pas de rentabilités excessives.

Enfin, les taux de réfaction proposés par le projet d'arrêté sont dégressifs suivant la taille de l'installation de production et pourraient donc inciter les porteurs de projet à développer des installations de faible taille, sans que l'intérêt économique pour la collectivité d'un tel choix soit avéré. En effet, la dégressivité des taux de réfaction en fonction de la taille de l'installation pourrait conduire les porteurs de projet à découper leurs projets en plusieurs installations de taille plus faible, même lorsque les coûts de raccordement de cet ensemble d'installations sont supérieurs à ceux d'une unique installation. En conséquence, la CRE demande la fixation d'un taux unique quelle que soit la puissance de l'installation soutenue dans le cadre d'un guichet ouvert.

3.2 Analyse des autres conséquences de l'introduction d'une réfaction tarifaire pour le raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable

3.2.1 Conséquences sur le niveau du TURPE

Dans son avis du 2 juin 2016, la CRE indiquait également que « *l'introduction d'une réfaction conduit au transfert du financement d'une partie des coûts de raccordement des installations EnR vers le TURPE, de nature à augmenter la facture des autres utilisateurs des réseaux publics d'électricité.* »

La mise en place du taux de réfaction pour le raccordement de certaines installations de production engendrerait une prise en charge pour le TURPE estimée par Enedis à environ 45 M€ pour 2016, soit une augmentation d'environ 0,4 % du revenu prévisionnel moyen, tout chose étant égale par ailleurs.

Ces dispositions résultant d'un choix politique pour accompagner la transition énergétique, la CRE prend acte de ce choix.

Cependant, l'affaiblissement de l'incitation à faire coïncider géographiquement les moyens de production d'électricité et les zones de forte consommation du fait de la prise en charge d'une partie des coûts de raccordement par le TURPE au travers de la réfaction, pourrait à terme conduire à une hausse importante des renforcements des réseaux et, en conséquence, induire des augmentations encore supérieures du TURPE supportées par l'ensemble des utilisateurs.

En l'absence de retour d'expérience, il n'est pas possible de les évaluer.

3.2.2 Conséquence pour le raccordement des installations de production s'inscrivant dans le cadre des S3REnR

Dans sa délibération du 2 juin 2016, la CRE avait indiqué que l'introduction d'une réfaction tarifaire appliquée à la quote-part des S3REnR à un niveau significatif pourrait conduire à réduire l'écart des quotes-parts à la charge du producteur entre les différentes régions, ce qui induit une diminution de l'incitation à développer des projets dans les régions où les capacités de raccordement disponibles sont les plus importantes. Elle irait ainsi à l'encontre de l'objectif de ces schémas.

Les niveaux envisagés par le projet d'arrêté pourraient conduire à affaiblir de façon significative l'incitation véhiculée par la différenciation des quotes-parts des S3REnR.

3.2.3 Conséquence pour les territoires n'ayant pas élaboré de S3REnR

La CRE rappelle que certains territoires, notamment les territoires insulaires, ne disposent actuellement pas de S3REnR. Dans cette optique, les raccordements à ces réseaux des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable de puissance supérieure à 100 kW ne pourraient, selon la rédaction actuelle du présent projet d'arrêté, prétendre à l'application d'un taux de réfaction.

Ceci pourrait alors conduire les porteurs de projet à découper leurs projets en plusieurs installations de taille inférieure à 100 kVA.

De plus, cette situation engendrerait une différence de traitement entre les régions ayant élaboré un S3REnR, et celles n'en ayant pas actuellement.

Ainsi, la CRE recommande que l'arrêté prenne en compte cette situation.

3.3 Conclusion sur les niveaux de réfaction fixés par le présent projet d'arrêté

Compte-tenu des inconvénients exposés précédemment dont l'ampleur dépendra directement de l'importance des niveaux de réfaction retenus, la CRE considère que les taux de réfaction tarifaire proposés dans le projet d'arrêté sont disproportionnés au regard des objectifs poursuivis. Elle propose les taux suivants :

- à 0 % pour les installations soutenues par des procédures concurrentielles ;
- à 0 % pour la quote-part des S3REnR ;
- à un maximum de 20 % pour les autres taux affectant les installations de production d'électricité.

4. AUTRES REMARQUES DE LA CRE

4.1 Sur les références législatives de l'article 4

L'article 4 du projet d'arrêté mentionne les « *taux de réfaction applicables aux coûts de raccordement des installations des producteurs d'électricité à partir de sources renouvelables, relevant du deuxième alinéa de l'article L. 342-12 du code de l'énergie* ». Cependant, cet alinéa correspond au mode de détermination du périmètre de mutualisation des différents ouvrages sur les réseaux publics d'électricité et non aux catégories des ouvrages de raccordement. Le renvoi adéquat est celui du deuxième alinéa de l'article L. 342-1 du code de l'énergie, faisant référence aux raccordements s'inscrivant « *dans le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables mentionné à l'article L. 321-7* » qui comprend les « *ouvrages propres à l'installation ainsi qu'une quote-part des ouvrages créés* ».

Ainsi, la CRE recommande de remplacer la référence législative de l'article 4 par : « *relevant du deuxième alinéa de l'article L. 342-1 du code de l'énergie* ».

4.2 Sur les coefficients « r » et « s »

Les dispositions de l'article L. 341-2 du code de l'énergie précisent la liste des bénéficiaires de la prise en charge, d'une partie des coûts de raccordement, par les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) :

« *a) Les consommateurs d'électricité dont les installations sont raccordées aux réseaux publics d'électricité, quel que soit le maître d'ouvrage de ces travaux ;*

b) Les gestionnaires des réseaux publics de distribution (GRD) d'électricité mentionnés à l'article L. 111-52, pour le raccordement de leurs ouvrages au réseau amont ;

c) Les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable dont les installations sont raccordées aux réseaux publics de distribution, quel que soit le maître d'ouvrage de ces travaux. »

Cet article indique également que le « niveau de la prise en charge [c.à.d. les taux de réfaction] prévue au présent 3° ne peut excéder 40 % du coût du raccordement et peut être différencié par niveau de puissance et par source d'énergie. Il est arrêté par l'autorité administrative après avis de la Commission de régulation de l'énergie ».

Cependant, les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet d'arrêté font référence aux taux de réfaction « r » et « s » mentionnés à l'article 4 de l'arrêté du 28 août 2007, qui ne portent que sur le raccordement des installations aux réseaux publics de distribution d'électricité. Ainsi, la rédaction actuelle du projet d'arrêté ne fixe pas les taux de réfaction pour les raccordements sur le réseau public de transport prévus aux alinéas a) et b) de l'article L. 341-2 du code de l'énergie précité.

Compte tenu de ce qui précède, la CRE propose que les taux de réfaction soient définis dans le présent projet d'arrêté. A cet effet, la CRE recommande d'ajouter dans le projet d'arrêté un article reprenant en partie les dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 28 août 2007.

4.3 Sur la cohérence de rédaction entre les différents textes réglementaires

En application des dispositions de l'article D. 321-10 du code de l'énergie, le raccordement des « installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables d'une puissance de raccordement supérieure à 100 kilovoltampères » s'effectue selon les S3REnR.

Le projet d'arrêté différencie les niveaux de taux de réfaction selon les puissances installées en kilowatts.

Cependant, il est possible qu'une installation de production s'inscrivant dans les S3REnR, avec une puissance de raccordement supérieure à 100 kilovoltampères, ait une puissance active installée inférieure à 100 kilowatts. Ainsi, le demandeur du raccordement ne pourrait pas prétendre à l'application d'un taux de réfaction selon les dispositions des articles 3 et 4 du projet d'arrêté.

La CRE considère que le projet d'arrêté doit être mis en cohérence avec l'article D. 321-10 du code de l'énergie et faire référence à une puissance apparente en kilovoltampères.

4.4 Sur la complexité de la fixation des taux de réfaction pour les S3REnR

La mise en place de taux de réfaction évolutifs par interpolation linéaire et selon le type d'ouvrages, complexifierait la mise en œuvre du calcul opérée par les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité. Ainsi, la CRE souhaite souligner que les systèmes d'information des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité devront être notablement modifiés en conséquence.

De plus, la mise en place de taux de réfaction évolutifs par interpolation linéaire et selon le type d'ouvrages pourra être préjudiciable à la clarté de la facturation auprès du demandeur de raccordement.

4.5 Sur le maintien des taux de réfaction pour certaines catégories d'utilisateurs

Le projet d'arrêté prévoit le maintien des taux de réfaction actuellement en vigueur pour le raccordement des installations des consommateurs et des gestionnaires de réseaux publics de distribution sur les réseaux publics de distribution d'électricité. Les taux sont fixés à 40 % depuis l'arrêté du 17 juillet 2008 susmentionné. Par ailleurs, la CRE avait rendu un avis favorable sur cet arrêté le 12 juin 2008⁴.

Ainsi, en l'absence de d'évolution de contexte pour le raccordement de ce type d'installations, la CRE est favorable aux niveaux prévus dans les articles 1^{er} et 2 du projet d'arrêté.

⁴ Avis de la Commission de régulation de l'énergie du 12 juin 2008 sur le projet d'arrêté fixant les taux de réfaction mentionnés dans l'arrêté du 28 août 2007 fixant les principes de calcul de la contribution mentionnée aux articles 4 et 18 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

AVIS DE LA CRE

Tout d'abord, la CRE émet un avis favorable sur les articles 1^{er} et 2 du projet d'arrêté relatif à la prise en charge des coûts de raccordements au réseau public d'électricité en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie.

La CRE considère que l'atteinte des objectifs de politique énergétique en matière d'énergies renouvelables est une priorité. Toutefois, elle émet un avis défavorable sur les articles 3 et 4 du projet d'arrêté relatif à la prise en charge des coûts de raccordements au réseau public d'électricité en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie.

En effet, le mécanisme de réfaction envisagé pour le raccordement d'installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable présente de nombreux inconvénients en ce qu'il peut conduire :

- au développement de projets plus coûteux pour la collectivité sans lien avec une meilleure qualité technique ou environnementale ;
- à donner un signal de localisation qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi par le mécanisme des S3REnR prévus par la loi et pourrait conduire à des besoins de renforcement accrus ;
- et à une hausse du TURPE payé par l'ensemble des consommateurs.

De plus, l'ampleur des inconvénients exposés précédemment dépendra directement des niveaux de réfaction retenus. À cet égard, en l'absence de retour d'expérience sur une telle mesure, la CRE considère que les taux envisagés dans le projet d'arrêté pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable sont trop élevés.

Enfin, le projet d'arrêté n'introduit pas de distinction sur le taux de réfaction applicable en fonction du mécanisme de soutien, alors que, si l'insuffisance des mécanismes répondant à une logique de guichet ouvert à prendre en compte la diversité des coûts des installations au sein d'une même filière peut justifier la mise en place d'une réfaction, celle-ci est superflue pour les installations dont le soutien est organisé au travers d'une procédure de mise en concurrence.

En conséquence, la CRE demande la prise en compte des modifications suivantes :

- pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable dont le soutien est organisé au travers d'une procédure de mise en concurrence, définir les taux de réfaction à 0 % ;
- pour les installations soutenues au travers d'un mécanisme en guichet ouvert, définir le taux portant sur la quote-part des S3REnR à 0 % ;
- pour les installations soutenues au travers d'un mécanisme en guichet ouvert, définir le taux portant sur les autres composantes à un niveau n'excédant pas 20 %.

La CRE demande en outre la révision concomitante de l'ensemble des tarifs d'achat ou de complément de rémunération afin d'éviter des effets d'aubaine importants pour les installations des différentes filières qui sont soutenues à travers un tel mécanisme.

La présente délibération sera transmise à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat, au ministre de l'économie et des finances et au secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et des comptes publics. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 13 avril 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO