

Paris, le 3 décembre 2007

Synthèse des réponses à la consultation publique des services de la CRE du 3 octobre 2007 sur la mise en place de règles spécifiques pour le raccordement aux réseaux publics de distribution d'électricité des installations de production utilisant l'énergie mécanique du vent implantées dans des zones de développement de l'éolien

1. Contexte de la consultation

La loi du 13 juillet 2005 a modifié le dispositif réglementaire qui encadrait l'établissement des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en limitant le bénéfice de l'obligation d'achat aux seules installations implantées dans les zones de développement de l'éolien (ZDE).

Dans ce contexte, le distributeur EDF a attiré l'attention de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur les conséquences des nouvelles dispositions relatives à l'obligation d'achat sur le raccordement des producteurs concernés.

Comme le distributeur EDF, les services de la CRE constatent l'incapacité des règles de traitement des demandes de raccordement et de facturation existantes à permettre le développement de la production éolienne dans les ZDE. Pour y remédier, les services de la CRE ont considéré que des règles spécifiques devaient être envisagées pour le raccordement des installations de production éolienne dans ces zones.

Les services de la CRE ont, donc, élaboré un projet de règles reposant sur les principes suivants, proposés par le distributeur EDF :

- à sa création, une ZDE est considérée par le gestionnaire de réseau de distribution comme un ensemble de demandes de raccordement mutualisées dont les pétitionnaires ne sont pas encore nécessairement identifiés ; cette mutualisation s'impose à toute installation de production éolienne, hors appel d'offres, qui est implantée dans le périmètre d'une ZDE et dont la puissance ne conduit pas à dépasser la puissance maximale installée fixée pour cette zone ;
- les gestionnaires de réseaux publics concernés engagent, sans délai, l'étude de la desserte de la ZDE à partir des caractéristiques fixées par l'arrêté préfectoral de création ;
- toute installation de production éolienne, dont le raccordement est ainsi mutualisé, est redevable d'une contribution portant sur les travaux mutualisés réalisés, ou à réaliser, sur les réseaux publics d'électricité pour permettre la desserte de cette zone.

Les services de la CRE estiment que l'application des principes présentés ci-dessus permettrait une contribution équitable des producteurs au financement des travaux nécessaires à l'augmentation de la capacité d'accueil dans les ZDE. Ces principes seraient, par ailleurs, profitables au développement de la production éolienne dans les ZDE dans la mesure où ils permettraient que cette augmentation de la capacité d'accueil soit effective dans les délais les plus brefs.

Considérant que les raccordements sont réalisés de manière prépondérante sur les réseaux publics de distribution, les services de la CRE ont décidé de limiter l'objet des règles proposées à ces seuls cas.

Les services de la CRE ont souhaité consulter publiquement les acteurs intéressés, d'une part, sur leur analyse des conditions de raccordement dans les ZDE et, d'autre part, sur les aménagements des règles existantes nécessaires pour lever les éventuels obstacles au développement de la production éolienne dans ces zones.

Les services de la CRE ont reçu 19 réponses à cette consultation provenant de différents types d'acteurs :

- 10 producteurs éoliens et/ou porteurs de projet (ou organisation représentant ces acteurs) ;
- 7 gestionnaires de réseaux publics (ou organisations de gestionnaires de réseaux publics) ;
- 2 acteurs représentatifs du secteur électrique.

Conformément à leur engagement, les services de la CRE préservent l'anonymat et/ou la confidentialité des réponses des contributeurs en ayant fait la demande.

Le présent document synthétise les contributions reçues par les services de la CRE en réponse à cette consultation publique.

2. Synthèse des contributions

2.1. Commentaires généraux des contributeurs sur les règles proposées par les services de la CRE

Ce chapitre a pour objet de répertorier les avis généraux formulés par les différents acteurs en réponse à la consultation publique lancée par les services de la CRE.

i. Sur le diagnostic fait de la situation par les services de la CRE

Sur les difficultés déjà rencontrées pour le raccordement des parcs éoliens :

Si les producteurs éoliens n'ont pas encore un recul suffisant sur les conditions de raccordement dans les ZDE déjà existantes, la plupart d'entre eux confirment l'existence de situations de blocage causées par l'épuisement des capacités d'accueil des réseaux publics d'électricité.

Plusieurs régions sont plus particulièrement visées par les producteurs. Il s'agit notamment :

- du Nord-Pas de Calais ;
- de la Picardie ;
- de l'Auvergne ;
- de Midi Pyrénées.

Ces régions sont, par ailleurs, décrites comme étant particulièrement favorables au développement de l'éolien.

Sur l'incapacité des règles de traitement des demandes de raccordement et de facturation existantes à permettre le développement des capacités d'accueil dans les ZDE :

Les producteurs éoliens partagent le constat des services de la CRE de l'épuisement des capacités d'accueil disponibles et de l'inadaptation des règles en vigueur pour y remédier. La problématique des délais, liée à l'impossibilité d'anticiper la réalisation des ouvrages, apparaît particulièrement saillante.

Au contraire, les distributeurs non nationalisés (DNN) insistent sur le fait que les textes prévoient l'existence de capacité d'accueil comme préalable à la création des ZDE et contestent, donc, le constat des services de la CRE.

Sur la prépondérance des raccordements aux réseaux publics de distribution :

Les producteurs éoliens partagent, pour la plupart, le constat des services de la CRE sur le maintien de la prépondérance des raccordements aux réseaux publics de distribution.

Au contraire, plusieurs DNN constatent que la situation la plus couramment observée serait plutôt le développement d'un seul projet à hauteur de la puissance maximale prévue pour la ZDE ce qui devrait généralement conduire à un raccordement au réseau public de transport.

Pourtant, ces mêmes DNN reconnaissent par ailleurs que les nouvelles dispositions réglementaires, relatives à la facturation du raccordement, inciteront au morcellement des parcs éoliens pour obtenir un raccordement en HTA tout en bénéficiant de la réfaction.

Sur la nécessité d'une adaptation rapide des règles :

La plupart des producteurs éoliens considèrent qu'à partir du deuxième semestre 2008 les projets d'installations de production éolienne demandant leur raccordement relèveront majoritairement des nouvelles dispositions introduites par la loi du 13 juillet 2005 concernant l'obligation d'achat et non plus du dispositif antérieur qui avait été maintenu jusqu'au 14 juillet 2007.

Sur la démarche des services de la CRE :

En plus des commentaires précédents, plusieurs DNN contestent plus généralement la démarche des services de la CRE qui repose selon eux sur de simples « *interprétations* » et sur des « *prêts d'intention aux acteurs* ».

ii. Sur la solution proposée dans la consultation des services de la CRE

Sur la position des producteurs :

De nombreux producteurs éoliens accueillent favorablement l'initiative des services de la CRE.

Plusieurs d'entre eux soulignent, toutefois, que le mécanisme proposé est par certains aspects insuffisant et qu'il nécessite des adaptations pour être pleinement efficace.

Sur la position des gestionnaires de réseaux :

En premier lieu, les services de la CRE rappellent que le distributeur EDF est à l'origine de leur initiative.

Pour leur part, les DNN contestent fermement le projet de règles des services de la CRE. Ils considèrent que ce dispositif fait porter aux gestionnaires de réseaux de distribution la politique de développement du réseau en vue de l'accueil de l'éolien, ce qui va au-delà de leurs missions.

iii. Sur la validité juridique de la proposition des services de la CRE

Les DNN mettent en doute la validité juridique de la démarche proposée par les services de la CRE.

Les DNN estiment, tout d'abord, qu'une décision prise par la CRE en application de l'article 37 de la loi du 10 février 2000 serait un usage « *abusif* » de son pouvoir réglementaire supplétif, considérant que l'opportunité d'une telle décision n'est pas démontrée et que les règles proposées ne se contentent pas de compléter les dispositions réglementaires existantes.

Les DNN ajoutent que :

- le dispositif proposé introduirait une discrimination potentielle entre les producteurs, fondée sur la seule destination de l'électricité produite ;
- les textes législatifs et réglementaires traitant du raccordement ne prévoient pas la notion d'anticipation de la réalisation des ouvrages de raccordement, développée dans le projet de règles ;
- la création d'une ZDE est légalement liée à l'existence de capacités d'accueil ce qui rend hors propos les « *interprétations* » injustifiées des services de la CRE.

2.2. Sur la réalisation anticipée de l'étude de la desserte de la ZDE par les gestionnaires de réseaux publics

i. Sur la nature et le périmètre des études

La plupart des producteurs éoliens accueillent favorablement la proposition d'anticiper l'étude de la desserte des ZDE. Néanmoins, des améliorations sont proposées :

- l'étude de la desserte d'une ZDE pourrait débuter dès l'instruction du projet de ZDE et être finalisée à sa création ;
- l'étude de la desserte d'une ZDE devrait être paramétrique en tenant compte de plusieurs hypothèses de puissance à raccorder en lien avec les paliers techniques successifs à mettre en œuvre ;
- les solutions de raccordement devraient exploiter, si nécessaire, des dispositifs dits « *intelligents* » comme des transformateurs déphaseurs ou des automates de délestage ;
- le projet de règles devrait préciser le niveau de détail des études à mener par les gestionnaires de réseaux de distribution ;
- l'ensemble des étapes préalables à la réalisation des travaux devrait être anticipé.

ii. Sur la nécessité d'une concertation

L'ensemble des contributeurs s'accordent sur la nécessité d'organiser une concertation lors de la phase d'étude dans le but de :

- prévenir toute insatisfaction des producteurs vis-à-vis de la solution de raccordement retenue ;
- assurer la transparence de l'étude ;
- vérifier que la mutualisation corresponde bien à une solution de moindre coût ;
- permettre aux producteurs d'exprimer leur avis sur la solution de raccordement ou leurs intentions, en particulier vis-à-vis d'un raccordement au réseau public de transport.

Plusieurs contributeurs souhaitent que les autorités locales compétentes, ou au moins concernées, soient associées à cette consultation.

iii. Sur la publication des résultats de l'étude

Certains producteurs éoliens demandent que des délais et des solutions de raccordement identifiés lors de l'étude soient communiqués « *le plus tôt possible* ». Ils ajoutent que le coût au mégawatt raccordé devra être communiqué à l'issue de la phase d'études.

Il convient de noter que le distributeur EDF a déjà fait part aux services de la CRE de son intention de publier le coût, par mégawatt, de la part commune des travaux de raccordement pour chaque ZDE.

iv. Sur les difficultés relatives à l'anticipation de l'étude de la desserte de la ZDE

Les DNN avancent qu'ils ne seront pas en mesure d'établir une solution technique pertinente s'ils ne connaissent pas les caractéristiques des machines.

2.3. Sur la réalisation des ouvrages nécessaires à la desserte de la ZDE

i. Sur le lancement des travaux

La plupart des producteurs éoliens et le distributeur EDF estiment que les travaux ne doivent débiter qu'à l'arrivée des premiers projets afin de limiter les coûts échoués. Deux critères sont proposés : soit l'obtention du premier permis de construire et l'accord du porteur de projet concerné, soit la signature de la première proposition technique et financière (PTF).

Pour leur part, les DNN jugent que l'anticipation de la réalisation des ouvrages, à concurrence de la puissance maximale de la ZDE, ferait peser des charges inacceptables sur les gestionnaires de réseaux de distribution.

ii. Sur la consistance des travaux engagés

Toujours dans un souci de limiter les coûts échoués, le distributeur EDF et plusieurs producteurs éoliens souhaitent que seuls les travaux nécessaires soient engagés, au fur et à mesure de l'arrivée des projets. Par ailleurs, ils demandent que les ouvrages soient dimensionnés au palier technique immédiatement supérieur à la puissance des projets à raccorder, dès lors que c'est possible.

Les DNN soulignent qu'ils ne bénéficient pas de la même souplesse vis-à-vis de l'utilisation de différents paliers techniques au cours du développement d'une ZDE, étant donné qu'ils n'ont pas l'opportunité de réutiliser un équipement devenu insuffisant.

iii. Sur les délais de réalisation des ouvrages

Plusieurs producteurs éoliens demandent que la CRE fixe un délai maximal pour la réalisation des ouvrages après l'obtention d'un permis de construire ainsi que des pénalités, dues par les gestionnaires de réseaux concernés, en cas de retard. Par ailleurs, ils proposent que les éventuelles limitations en injection, sans contrepartie, ne puissent être imposées aux producteurs éoliens que pendant cette période limitée.

2.4. Sur les propositions relatives à la facturation du raccordement

i. Sur le risque financier lié aux coûts échoués

D'une manière générale, les DNN estiment que les règles proposées leur feraient supporter un risque financier inacceptable, dû au préfinancement des ouvrages de raccordement et aux éventuels coûts échoués. Ils soulignent que le risque de coût échoué est lié non seulement au développement hypothétique de la ZDE, mais aussi au risque que les pétitionnaires remettent en cause la solution technique retenue pour la partie commune du raccordement.

Sur la couverture des charges supplémentaires et des coûts échoués par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité :

Les DNN soulignent que le projet des services de la CRE leur ferait supporter des charges supplémentaires qu'ils ne pourront couvrir si les caractéristiques de leur zone de desserte ne

correspondent pas aux hypothèses retenues pour l'élaboration du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Ils ajoutent que ces charges supplémentaires et le risque de coûts échoués ne pourront faire l'objet d'une compensation par le fond de péréquation de l'électricité (FPE).

Par ailleurs, les DNN trouvent injustifié de faire porter le risque financier sur les seuls gestionnaires de réseaux de distribution, alors que ceux-ci ne percevront aucune recette supplémentaire liée au développement de la production éolienne dans le cadre de la tarification actuelle.

Sur les solutions évoquées pour limiter le risque de coûts échoués supporté par les DNN :

Les DNN proposent des alternatives aux modalités de facturation du projet de règles des services de la CRE :

- faire supporter le préfinancement des ouvrages aux producteurs ;
- partager le risque de coûts échoués avec le gestionnaire de réseau amont (principalement RTE) ;
- faire supporter le risque de coûts échoués aux collectivités ayant sollicité la création de la ZDE ;
- encadrer réglementairement les demandes de remboursement ultérieures des producteurs par les gestionnaires de réseaux de distribution.

ii. Sur le périmètre de facturation

Le distributeur EDF juge que le périmètre de facturation des pétitionnaires et l'application de la réfaction doivent être déterminés en fonction de la puissance maximale de la ZDE et non de la puissance de chacune des installations comme le prévoit le projet des services de la CRE.

Certains producteurs demandent au contraire le maintien du périmètre de facturation propre à chaque installation et du principe de réfaction. Ils proposent même d'adopter des dispositions spécifiques pour les ZDE afin d'éviter un découpage artificiel en parcs de puissance inférieure ou égale à 12 MW.

iii. Sur les modalités de facturation

Le distributeur EDF estime que les pétitionnaires devraient, dès le raccordement de leur installation, verser l'intégralité de la contribution exigible pour la part commune du raccordement, de manière à assurer pour tous une bonne visibilité financière. Dans cette hypothèse et pour des raisons administratives et juridiques, le distributeur EDF serait défavorable au remboursement des pétitionnaires dans les cas où tous les travaux prévus pour la desserte de la ZDE ne seraient finalement pas réalisés.

iv. Sur la mutualisation

Sur la proposition d'étendre le principe de mutualisation :

Plusieurs producteurs éoliens proposent d'étendre le principe de mutualisation des coûts de raccordement au niveau national et d'afficher un prix unique de raccordement par mégawatt.

Ces producteurs affirment que la fixation de ce prix serait possible à partir, d'une part, des coûts payés en HTA par les producteurs éoliens ces dernières années et, d'autre part, des coûts en HTB estimés par une étude déjà réalisée par RTE¹. Ils ajoutent que ce prix devrait prendre en compte l'application de la réfaction.

Il est, également, envisagé que ce dispositif puisse être élargi à l'ensemble des producteurs métropolitains.

¹ Étude des aménagements nécessaires sur le réseau public de transport pour l'accueil d'environ 20 GW de production éolienne.

Sur les propositions d'élargissement du mécanisme à d'autres utilisateurs implantés dans la ZDE :

Certains producteurs proposent d'élargir le principe de mutualisation, au sein d'une ZDE, à d'autres types d'installations de production, sous certaines conditions : par exemple utiliser une source d'énergie renouvelable.

Sur les limites du principe de mutualisation :

Le principe de mutualisation, tel que présenté dans le projet de règles des services de la CRE, suscite des inquiétudes chez plusieurs contributeurs.

Certains producteurs jugent que le principe de mutualisation ne devrait concerner que les zones saturées. Ils ajoutent que seuls les producteurs contribuant à la saturation du réseau devraient participer à ce mécanisme. De même, les pétitionnaires ne bénéficiant pas des ouvrages communs ne devraient pas contribuer à leur financement

Par ailleurs, les producteurs craignent que le principe de mutualisation proposé ait des effets pervers et ils relèvent plusieurs dysfonctionnements potentiels liés au risque de surdimensionnement des ZDE. En particulier :

- si la satisfaction de la puissance maximale d'une ZDE exige des travaux importants et coûteux sur les réseaux publics, la viabilité d'une ZDE pourrait être remise en cause ;
- le mécanisme proposé peut être une incitation pour les producteurs à obtenir des autorités locales un surdimensionnement de la ZDE afin de réduire le montant de leur contribution.

Certains DNN, dont la zone de desserte est par nature propice au développement de ZDE, craignent d'être beaucoup plus impactés que la moyenne nationale. Si le principe de mutualisation devait toutefois être retenu, ils proposent d'adopter une approche au cas par cas en intéressant l'ensemble des acteurs concernés, dans le but d'aboutir à un compromis acceptable.

Sur la possibilité de laisser l'initiative de la mutualisation aux producteurs :

L'un des producteurs éoliens propose d'envisager de laisser aux producteurs l'initiative de mutualiser leurs projets. Il conviendrait alors que la CRE ou les gestionnaires de réseaux mettent à la disposition des producteurs des outils pour faciliter cette mutualisation.

2.5. Sur les problématiques liées au réseau public de transport

Les règles proposées par les services de la CRE concernent uniquement les opérations de raccordement aux réseaux publics de distribution. Néanmoins, de nombreux contributeurs considèrent que les dispositions de ce projet impactent, ou devraient impacter, les processus de raccordement au réseau public de transport.

i. Sur les « files d'attente RTE »

Certains producteurs éoliens craignent que l'anticipation de l'étude de la desserte des ZDE créées, quel que soit leur niveau de développement, ne conduise à une saturation virtuelle des capacités du réseau public de transport. Ils proposent, par conséquent, que les ZDE n'apparaissent pas dans les « files d'attente » du réseau public de transport.

D'autres producteurs soulignent, au contraire, que l'entrée en file d'attente des ZDE est nécessaire pour assurer la pérennité des coûts et de la solution de raccordement qui auront été déterminés pour la partie commune du raccordement.

ii. Sur les délais et les coûts de renforcement du réseau public de transport

Plusieurs producteurs éoliens craignent que la proposition des services de la CRE ne soit pas suffisante pour résoudre les difficultés liées à la réalisation ou la modification d'ouvrages sur les réseaux HTB.

Ces producteurs considèrent que l'étude réalisée par RTE devrait être immédiatement mise à profit pour développer le réseau sans attendre de pouvoir faire financer les ouvrages correspondants par les producteurs.

Les représentants des DNN considèrent que, dans l'hypothèse où ils seraient amenés à préfinancer les ouvrages de leur réseau, RTE devrait, pour sa part, préfinancer les ouvrages du réseau public de transport.

iii. Extension du mécanisme au réseau public de transport

Les contributeurs sont globalement favorables à l'élargissement du dispositif proposé aux raccordements au réseau public de transport. Il s'agit souvent de maintenir la possibilité d'un raccordement « *direct* » au réseau public de transport. En outre, beaucoup de producteurs considèrent que le développement de l'éolien *offshore* rendra cet élargissement d'autant plus nécessaire.

Les producteurs éoliens envisagent toutefois que l'application des règles proposées par les services de la CRE puisse conduire à la disparition des raccordements au réseau public de transport, limitant de fait l'intérêt de développer des règles spécifiques.

iv. Sur la prise en charge du mécanisme par le gestionnaire du réseau de transport

Certains DNN proposent de substituer le gestionnaire du réseau de transport aux gestionnaires de réseaux de distribution dans les règles proposées par les services de la CRE. Les gestionnaires de réseau de distribution n'interviendraient dans le financement d'un poste source que si celui-ci s'avère utile à la distribution locale.

2.6. Sur les interrogations des contributeurs

En plus des remarques déjà rapportées précédemment, les contributeurs considèrent que le projet des services de la CRE comporte encore plusieurs zones d'ombre, et font part de nombreuses interrogations sur le champ d'application des règles proposées et sur le traitement de divers cas particuliers.

i. Sur le champ d'application de la proposition

Sur l'application rétroactive des règles :

Plusieurs producteurs éoliens relèvent que le champ d'application des règles proposées n'est pas clairement défini et notamment qu'il n'exclut pas explicitement les projets existants sur lesquels il fait peser un risque inacceptable.

Au contraire, certains producteurs s'interrogent sur l'opportunité d'ouvrir le mécanisme aux projets en cours de développement dans les ZDE, qu'ils dépendent ou non des nouvelles dispositions introduites par la loi du 13 juillet 2005.

Sur l'application du mécanisme proposé aux parcs éoliens offshore :

Les producteurs éoliens soulignent que le texte de la consultation publique ne précise pas si les règles proposées s'appliqueront également aux parcs éoliens *offshores*. Selon eux, il est préférable de définir des dispositions spécifiques à ces installations.

Par ailleurs, l'un des contributeurs souhaite que les modalités d'application des règles soient précisées lorsqu'une ZDE est à la fois terrestre et maritime.

ii. Sur le manque de précision des règles proposées par les services de la CRE

Sur les principes généraux :

L'un des producteurs éoliens souligne que les règles proposées par les services de la CRE ne doivent pas dispenser les gestionnaires de réseaux d'établir un ordre d'arrivée des pétitionnaires, qui est nécessaire lorsque plusieurs projets en concurrence cumulent une puissance supérieure à la puissance maximale de la ZDE.

Par ailleurs, plusieurs contributeurs s'interrogent sur l'attribution des capacités d'accueil financées par les membres d'une ZDE, mais restées inutilisées.

Sur les cas particuliers à envisager :

De manière générale, les contributeurs estiment que les règles proposées par les services de la CRE ne semblent pas suffisamment robustes vis-à-vis des nombreux cas particuliers qui pourraient être imaginés.

Les producteurs éoliens considèrent que le cas de ZDE couvrant plusieurs concessions, qui dépendent de gestionnaires de réseaux de distribution différents, devrait faire l'objet d'un traitement spécifique. Pour certains, il s'agit de formaliser les processus de concertation ou, pour d'autres, de prévoir l'intervention systématique du distributeur EDF.

L'un des contributeurs s'interroge sur le traitement des projets entraînant le dépassement de la puissance maximale de la ZDE et, notamment, sur les modalités de facturation qui leur seraient applicables.

Enfin, plusieurs producteurs éoliens souhaitent que soient précisées les conséquences d'une modification des caractéristiques d'une ZDE : fusion, scission, disparition ou extension.