

Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie en date du 23 mai 2019 relative aux procédures de raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité

Observations de la FNCCR

En préambule, la FNCCR rappelle qu'elle exprime le point de vue de ses membres exerçant les compétences d'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) d'électricité et/ou de gaz ou ayant la nature d'entreprises publiques ou coopératives de distribution d'électricité.

Elle a tout spécialement suivi les évolutions du droit applicable au financement des travaux de raccordement aux réseaux de distribution publique d'électricité en lien avec la délivrance des autorisations d'urbanisme. Ces évolutions ont été portées par les lois SRU du 13 décembre 2000 et UH du 2 juillet 2003. La loi SRU a été à l'origine de l'abrogation de la base légale qui, au sein du Code de l'urbanisme, justifiait la perception par les GRD et les AODE dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage, des « tickets de raccordement », bleu, jaune, vert en fonction de la puissance souscrite par les demandeurs. L'un des principaux griefs que la Fédération avait adressés à l'égard des promoteurs de la loi SRU était de ne pas avoir pris en compte, à travers l'outil dénommé « participation pour voie nouvelle et réseaux » (PVNR), devenue en 2003 « participation pour voirie et réseaux » (PVR), la part du financement qui dans le système des tickets de raccordement était mutualisée entre tous les usagers du service public de distribution d'électricité via le tarif péréqué, alors que ceux qui avaient été à l'initiative des projets de loi d'urbanisme (SRU et UH) avaient fait abstraction de cette situation en considérant que les seuls redevables des contributions ou participations au financement des réseaux électriques rendus nécessaires par la délivrance d'autorisations d'urbanisme étaient, d'une part les collectivités en charge de délivrer les certificats et les autorisations d'urbanisme, d'autre part les pétitionnaires et donc, en principe, les bénéficiaires directs des raccordements.

Par la suite, ont été abrogées de nombreuses participations d'urbanisme, dont la pvr – alors que, progressivement celle-ci avait fini par être de mieux en mieux comprise et utilisée par les acteurs locaux qu'ils soient maîtres d'ouvrage des extensions, CCU ou pétitionnaires –, au profit de la généralisation du régime de la taxe d'aménagement.

Si des améliorations sont incontestablement intervenues notamment du fait d'une meilleure articulation entre le code de l'énergie et le code de l'urbanisme, la Fédération constate des imperfections persistantes entre les deux branches du droit alors que l'articulation entre les deux se doit d'être fluide, simple et donc compréhensible non par un petit cercle de spécialistes mais pour l'ensemble des pétitionnaires, professionnels ou simples particuliers, résidents ou non-résidents, susceptibles de solliciter des autorisations générant des travaux de raccordement. La Fédération considère que ce travail d'harmonisation entre la législation et la réglementation qui régissent les AU et celles qui ont trait aux travaux de raccordement n'a pas été fait et l'appelle de ses vœux, ayant milité pour cette harmonisation dès la parution de la loi SRU et provoquant la jonction entre les différentes administrations centrales concernées, DGALN ex DGHUP, DGEC, ainsi que les GRD, AODE, professionnels de l'aménagement et des lotissements. Tant que ce retour d'expérience avec l'ensemble des acteurs qui s'étaient réunis avant la généralisation de la taxe d'aménagement, n'aura pas été effectué, la Fédération redoute que l'on rajoute à la complexité et aux imperfections des

textes actuels, avec le risque de freiner le rythme des constructions et des opérations d'aménagement d'initiative publique ou privée.

Sur les nouveaux sujets

Question 1 : *Êtes-vous favorable à la proposition de la CRE d'une procédure adaptée aux nouveaux usages pouvant injecter et soutirer ? Avez-vous d'autres pistes d'amélioration pour faciliter le traitement des demandes de raccordement de ces nouveaux usages ?*

Question 2 : *Que pensez-vous de l'opération de raccordement intelligente (ORI), qui est l'objet de l'article 3 du projet d'arrêté ?*

La Fédération n'est pas opposée au principe d'une ORR adaptée au cas spécifique mais reste dubitative sur l'opportunité de l'utilisation de l'adjectif « intelligent » venant qualifier la notion d'opération de raccordement, pouvant laisser croire que jusqu'alors la solution technique proposée par le GRD sur le fondement de l'arrêté du 28 août 2007 pouvait ne pas l'être. Elle milite pour le maintien de la réglementation en vigueur telle qu'issue de l'arrêté du 28 juin 2008 faisant état de l'ORR (opération de raccordement de référence) qui doit figurer sur chaque proposition technique et financière (PTF). Elle s'était rapprochée d'ERDF, avant que celle-ci change de dénomination sociale, afin que la sémantique préconisée par les textes réglementaires, PTF, ORR, soit portée à la connaissance des CCU et des demandeurs de raccordement, puisque la Fédération avait émis des doutes quant à la pertinence de voir apparaître de nouveaux termes non prévus par la réglementation en vigueur, tels que PDR pour proposition de raccordement qui restait une appellation purement interne au GRD.

Question 3 : *Êtes-vous favorable à l'encadrement tel qu'envisagé par la CRE sur les demandes anticipées de raccordement ? Si non, quelles améliorations proposez-vous ? Êtes-vous favorable, comme la CRE, à ce que tout type d'utilisateur puisse bénéficier d'une DAR (consommateur, producteur, tout niveau de tension, raccordements provisoires et pérennes) ?*

La FNCCR est favorable à ce que tout demandeur de raccordement puisse connaître les règles techniques et financières qui lui seront applicables en cas de demande de raccordement préalablement à son acte de construction, consciente que le décalage entre la sollicitation d'un devis pour obtenir un raccordement à sa future construction et la date effective de celle-ci compte tenu des délais entre l'obtention d'un permis et sa durée de validité, allant, ces derniers temps, dans le sens de l'allongement qui peut engendrer des difficultés (trois ans conformément à un décret du 5 janvier 2016 au lieu de deux ans auparavant, de surcroît prorogeable pour une durée d'un an et ceci deux fois, soit au total une période de 5 ans). Or, sans que cela ne soit spécifique aux réseaux électriques, les exploitants de réseaux n'apprécient guère des raccordements dépourvus de toute consommation effective. La Fédération considère que les GRD doivent inscrire leur mission de raccordement aux côtés des AODE et des collectivités en charge de l'urbanisme, dans une logique d'aménagement du territoire et non à travers des sollicitations individuelles et sporadiques de demandes anticipées de raccordement. Aussi, dans la mesure du possible, les demandes liées à des programmations des réseaux électriques doivent demeurer en lien avec les programmations applicables en matière d'urbanisme. A ce sujet, la FNCCR sera particulièrement attentive, d'une part à l'élaboration, au plan local, des schémas directeurs d'investissement (SDI) et des programmations pluriannuelles d'investissements (PPI) tels que stipulés dans le nouveau modèle de contrat de concession qui est en cours de déploiement sur de nombreux territoires métropolitains et, d'autre part à l'articulation de ces documents avec notamment les PLU communaux ou parfois intercommunaux. Rappelons que telle était aussi l'intention du législateur, sous l'impulsion du ministère en charge de

l'urbanisme à l'origine des lois SRU et UH, d'inciter à procéder aux raccordements aux réseaux électriques sur les territoires ou parties de territoires communaux ou intercommunaux pour lesquelles les futures constructions avaient été intégrées à la réflexion plus globale d'une urbanisation maîtrisée pouvant sous-tendre l'éventualité du déploiement ou de l'implantation selon les cas, d'autres équipements d'infrastructures voire de superstructures (crèches, pistes cyclables, aires de jeux...).

Question 4 : *Êtes-vous favorable à l'encadrement tel qu'envisagé par la CRE sur l'encadrement des relations entre le gestionnaire de réseaux publics de distribution et la collectivité en charge de l'urbanisme ? Si non, quelles améliorations proposez-vous ?*

Comme elle a pris le soin de le souligner en préambule, la Fédération milite d'abord et avant tout pour une bonne articulation entre le code de l'énergie et code de l'urbanisme et fera des propositions en ce sens prochainement. Les travaux de raccordement aux réseaux de distribution publique d'électricité s'inscrivent dans un cadre juridique qui se doit d'être sécurisé et les services instructeurs des autorisations d'urbanisme doivent pouvoir s'appuyer sur des textes de loi clairs et non sur de purs référentiels dont la valeur juridique est incertaine et donc susceptibles de contestation devant la juridiction administrative, ce qui rajouterait de l'insécurité juridique supplémentaire à la méconnaissance globalement des textes par les acteurs locaux. Par ailleurs, les missions de développement des réseaux de distribution publique d'électricité dévolues aux GRD s'inscrivent dans le cadre des lois mais aussi des cahiers des charges et des règlements de service des régies dont il appartient aux collectivités autorités organisatrices de veiller à la stricte application. Les contrats de concession en vigueur inspirés du modèle de 1992 mis à jour en 2007 ou désormais du nouveau modèle de contrat élaboré entre la FNCCR et Enedis fin décembre 2017, traitent de cette relation de proximité qui se doit d'exister entre le GRD, la CCU et l'AODE s'agissant des raccordements aux réseaux DP. L'encadrement envisagé, d'une part doit préserver cette proximité entre les acteurs précités même si celle-ci demeure perfectible eu égard à la complexité des textes et l'imparfaite cohésion, d'autre part ne doit nullement entraver le droit de contrôle dont sont investis les collectivités organisatrices du service public qui ont bien en charge de veiller aux respects des droits des demandeurs de raccordement dans un souci à la fois d'égalité de traitement pour ceux placés dans une situation identiques ou comparables et aussi d'équité, tout en prenant en compte les préconisations de l'autorité en charge de la police de l'urbanisme.

Evolution des dispositions actuelles

Question 5 : *Êtes-vous favorable à l'évolution proposée par la CRE sur la mise à jour régulière des informations mises à disposition des utilisateurs ? Si non, quelles améliorations proposez-vous ?*

Question 6 : *Êtes-vous favorable à la proposition de la CRE relative aux dispositions spécifiques à la gestion de la file d'attente en cas de double réservation de capacités ? Si non, quelles améliorations proposez-vous ?*

La FNCCR est favorable aux dispositions spécifiques à la gestion de la file d'attente en cas de multiples réservations de capacités pour le raccordement d'un même site.

Question 7 : *Êtes-vous favorable à l'évolution proposée par la CRE sur la dématérialisation du traitement des demandes de raccordement ? Si non, quelles améliorations proposez-vous ?*

La FNCCR est favorable à l'évolution proposée par la CRE sur la dématérialisation du traitement des demandes de raccordement selon un calendrier à convenir avec les GRD.

Question 8 : *Les dispositions dérogatoires actuelles prévues en cas d'afflux de demandes de raccordement d'installations de production sont-elles satisfaisantes ?*

La FNCCR considère que les dispositions dérogatoires actuelles ne sont pas satisfaisantes. Elle estime en effet que le service public de distribution d'électricité doit être plus tourné vers la satisfaction de la demande des utilisateurs de réseaux, même en matière de délais de raccordement, de formation des prix et d'écoute des pétitionnaires.

Question 9 : *Pour le raccordement d'installations de consommation en BT, la possibilité pour les procédures de traitement des demandes de raccordement de prévoir des dispositions visant à anticiper les demandes de raccordement des demandeurs pour répondre au mieux à leurs besoins est-elle utilisée par les gestionnaires de réseaux, et utile pour les demandeurs ? Cette disposition doit-elle être maintenue ou doit-elle évoluer ?*

La question posée nécessiterait d'être clarifiée. Dans sa formulation actuelle, la FNCCR n'est pas en mesure d'y répondre.

Question 10 : *Pensez-vous qu'il faudrait, à l'avenir, inclure des dispositions sur les délais de raccordement dans l'encadrement par la CRE des procédures de raccordement ? Quelles sont vos propositions ?*

Compte tenu de la diversité des cas de raccordement et des aléas de chantier, la FNCCR n'est pas favorable à l'inclusion de dispositions concernant les délais de raccordement. Par ailleurs, le problème réside aussi dans la difficile synchronisation entre le droit d'être raccordé et le droit à construire qui doit s'apprécier en tenant compte des délais de validité plusieurs fois allongés ces dernières années mais aussi des délais de recours contentieux même si à ce sujet la loi Elan est venue restreindre le droit à agir à l'encontre de toute décision relative à l'occupation ou à l'utilisation des sols. Quoiqu'il en soit les délais de raccordement ne peuvent se limiter à des considérations d'ordre purement technique, ils se doivent aussi de tenir compte du corpus juridique qui entoure à la fois le droit à construire et le droit à raccordement.

Question 11 : *Êtes-vous favorable à l'évolution proposée par la CRE sur la transparence des PTF ? Si non, quelles améliorations proposez-vous ?*

La FNCCR considère que les informations communiquées aux demandeurs de raccordement devraient comporter la preuve que la solution de raccordement satisfait bien aux caractéristiques d'une ORR. Par ailleurs, elle dispose d'éléments à travers son réseau d'adhérents répartis sur toute la France, qui lui ont fait remonter des erreurs dans les éléments de la PTF, en ayant pour effet, sur recommandation des AODE intervenant via leurs agents habilités et assermentés, que le GRD concerné, à l'origine de la PTF, de procéder aux rectifications techniques et/ou financières qui s'imposent. Le souci de transparence des PTF est bien évidemment partagée par la Fédération, une certaine modélisation aussi qui nécessiterait d'être portée par la voie réglementaire, et donc par voie d'arrêté interministériel. Elle considère que le nouveau modèle de contrat de concession de décembre 2017 est appelé à faciliter sur ce point les échanges d'informations entre Enedis, les services instructeurs des CCU et l'AODE.

Question 12 : *Avez-vous des améliorations à proposer sur l'encadrement proposé par la CRE sur la mise en application de la maîtrise d'ouvrage déléguée issue des délibérations du 21 mars 2019 ?*

Pour la FNCCR, la notion de maîtrise d'ouvrage déléguée semble impropre en ce qu'elle emprunte une dénomination que l'on ne retrouve que dans la loi MOP du 12 janvier 1985

modifiée et désormais transposée au sein du Code de la commande publique. Si la loi MOP est bien connue des collectivités locales et donc des AODE maîtres d'ouvrage des travaux de raccordement, elle n'est en revanche pas applicable de plein droit aux GRD à moins que ceux-ci déclarent s'y soumettre volontairement. Néanmoins, la Fédération a pris acte des dispositions récentes prises dans le cadre de la loi Essoc du 18 août 2018 retranscrites à l'article L. 342-2 du Code de l'énergie. La loi précitée renouvelle le droit pour tout producteur de faire exécuter les travaux de raccordement par une sorte de délégation de la maîtrise d'ouvrage du et par le GRD, elle en étend son champ d'application au « consommateur ». Cette référence est critiquable car à notre connaissance le droit de l'urbanisme qui doit venir s'articuler avec le droit qui régit les raccordements aux réseaux électriques, ne connaît pas la notion de consommateurs. Il eut été préférable de mentionner « tout demandeur de raccordement » même si, sur le fond, la Fédération demeure dubitative sur cette disposition. En effet, il lui semble légitime de se demander comment cette « maîtrise d'ouvrage déléguée » garantit le respect des règles de la commande publique applicables notamment à Enedis en tant qu'entité adjudicatrice puisque la désignation des entreprises appelées in fine à réaliser les travaux ne dépendrait plus de la décision de ce GRD maître d'ouvrage mais bien du producteur ou du demandeur de raccordement autre qu'un producteur, selon une démarche de gré à gré paradoxale qui est en contradiction avec le fait que le mandataire de maîtrise d'ouvrage (*en l'espèce le demandeur de raccordement*) ne peut déroger aux règles qui s'imposent à son mandant (*GRD*). Avant d'étendre ce dispositif aux « consommateurs », on peut se demander pourquoi n'y a-t-il pas eu une analyse du régime applicable aux producteurs au terme de presque deux décennies passées, puisque cette « délégation de maîtrise d'ouvrage » avait été accordée à ces derniers par l'article 71 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Nous pensons qu'un retour d'expérience des GRD serait utile afin de savoir si ce dispositif a été mobilisé ou non par les producteurs désireux de s'implanter ou déjà implantés sur leurs territoires ? Comment les principes de mise en concurrence des entreprises ont-ils été appliqués ? Quelles ont été les difficultés rencontrées par les producteurs demandeurs d'un raccordement et par les GRD chargés de les raccorder ?

Autres

Question 13 : *Identifiez-vous d'autres sujets qui devraient évoluer ou être intégrés dans les procédures de raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ? Si oui, lesquels, pourquoi, et de quelle manière ?*