

Communication de la Commission de régulation de l'énergie du 21 février 2008 sur le raccordement aux réseaux publics d'électricité des installations de production utilisant l'énergie mécanique du vent implantées dans le périmètre d'une zone de développement de l'éolien

Participaient à la séance : Monsieur Philippe de LADOUCKETTE, président, Monsieur Michel LAPEYRE, vice-président, Monsieur Maurice MEDA, vice-président, Monsieur Eric DYEUVRE, Monsieur Bruno LECHEVIN et Monsieur Pascal LOROT, commissaires.

1. Contexte

L'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifié par l'article 37 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, limite le bénéfice de l'obligation d'achat aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent implantées dans le périmètre d'une zone de développement de l'éolien (ZDE).

Électricité Réseau Distribution France (ERDF) a attiré l'attention de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur les conséquences de ces nouvelles dispositions sur le raccordement aux réseaux publics de distribution d'électricité des producteurs concernés.

Dans le cadre des règles de traitement des demandes de raccordement et de facturation existantes, ERDF estime que le coût des ouvrages permettant d'augmenter la capacité d'accueil dans les ZDE pourrait s'avérer dissuasif pour le premier porteur de projet pour lequel ils seront nécessaires. Par ailleurs, ERDF juge que la visibilité offerte par la mise en place des ZDE sur le développement de la filière éolienne ne peut être exploitée dans le cadre de ces règles. ERDF anticipe que ces difficultés pourront contrarier le développement des ZDE.

Pour remédier à cette situation, ERDF propose l'adoption par la CRE de règles spécifiques reposant sur les principes suivants :

- 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 communs réalisés, ou à réaliser, sur les réseaux publics d'électricité pour permettre la desserte de cette zone.

Partageant le constat d'ERDF, la CRE a souhaité étudier les voies d'action qui lui étaient offertes pour contribuer à l'amélioration des conditions d'accès aux réseaux des producteurs éoliens dans les ZDE.

Du 11 octobre au 19 novembre 2007, la CRE a organisé une consultation publique sur les conditions de raccordement dans les ZDE et sur un projet de règles spécifiques reposant sur les principes proposés par ERDF.

2. Sur les enseignements principaux de la consultation publique

La CRE constate que les contributeurs ont émis des avis divergents sur le projet de règles qui leur a été soumis.

D'une part, les producteurs éoliens partagent le constat de l'épuisement des capacités d'accueil disponibles et de l'inadaptation des règles en vigueur pour y remédier. Sous réserve de quelques aménagements, ils accueillent favorablement le projet de règles présenté par les services de la CRE.

D'autre part, les distributeurs non nationalisés (DNN) s'opposent fermement à ce projet. Ils soulignent que les règles de facturation proposées font peser des risques financiers importants sur les gestionnaires de réseaux de distribution. Par ailleurs, les DNN mettent en doute la validité juridique d'une telle initiative. Ils avancent, notamment, que le recours au pouvoir réglementaire supplétif de la CRE serait abusif, considérant que les règles envisagées sont contraires à la réglementation en vigueur.

Parmi les enseignements de la consultation publique, la CRE relève que les difficultés rapportées par ERDF ont été confirmées par la majorité des contributeurs. La CRE retient également que les modalités d'application de règles spécifiques aux ZDE devraient être précisées par une concertation entre les acteurs. Enfin, la CRE souligne que l'adoption de ces règles ne pourrait être envisagée qu'après une juste évaluation de leur impact sur l'ensemble des gestionnaires de réseaux.

3. Sur la mise en place de règles spécifiques reprenant les principes proposés par ERDF

La CRE constate qu'aucune des dispositions législatives ou réglementaires relatives aux ZDE ne permet de s'affranchir des règles générales concernant les raccordements aux réseaux publics d'électricité.

L'article 23-1 de la loi du 10 février 2000 dispose que le raccordement d'un utilisateur aux réseaux publics comprend « *la création d'ouvrage d'extension, d'ouvrages de branchement en basse tension et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants* ». En outre, l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 août 2007 définit l'opération de raccordement comme un ensemble de travaux « *nécessaire et suffisant pour satisfaire l'évacuation ou l'alimentation en énergie électrique des installations du demandeur* ». Dès lors, la CRE considère qu'il serait juridiquement infondé de facturer à un producteur éolien implanté dans une ZDE, le coût d'ouvrages existants ou qui ne seraient pas nécessaires à l'évacuation de l'énergie électrique qu'il produit.

L'article 1^{er} de l'arrêté du 28 août 2007¹ définit l'opération de raccordement de référence comme celle « *qui minimise la somme des coûts de réalisation des ouvrages de [branchement et d'extension]* ». Au sens de l'article 5 du même arrêté, la solution de raccordement issue de la mutualisation des demandes pourrait alors apparaître comme une opération de raccordement différente de l'opération de raccordement de référence, réalisée à l'initiative du gestionnaire de réseau de distribution. Dans ce cas, l'arrêté du 28 août 2007 prévoit que le gestionnaire de réseau de distribution doit prendre à sa charge les surcoûts qui en résulteraient. La CRE en conclut qu'il serait contraire à la réglementation existante de facturer aux pétitionnaires les éventuels surcoûts engendrés par une mutualisation qui leur serait imposée.

L'article 37 de la loi du 10 février 2000 dispose que « *dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, la Commission de régulation de l'énergie précise, en tant que de besoin, par décision publiée au Journal officiel de la République française, les règles concernant : [...] 2° Les conditions de raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, en application des articles 14 et 18 ; 3° Les conditions d'accès aux réseaux et de leur utilisation, en application de l'article 23* ». Ainsi, le pouvoir réglementaire supplétif de la CRE pourrait s'exercer, non seulement sur les conditions techniques de raccordement, mais aussi sur les aspects économiques associés, au moins en tant qu'ils sont mentionnés aux articles 14 et 18 de la loi du 10 février 2000. Toutefois, la CRE ne saurait créer des règles particulières contraires à la réglementation ou incompatibles avec elle.

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.

Au vu des considérations qui précèdent, il apparaît que certains des principes proposés par ERDF sont incompatibles avec les dispositions de la loi du 10 février 2000 et de l'arrêté du 28 août 2007.

4. Conclusions

Les difficultés de raccordement des producteurs éoliens dans les ZDE, rapportées par ERDF, sont confirmées par les réponses à la consultation publique organisée par la CRE et par les cas concrets qu'elle a eu à connaître.

La CRE ne peut utiliser son pouvoir réglementaire supplétif pour instaurer des règles de traitement des demandes de raccordement et de facturation spécifiques aux ZDE.

Les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité ne peuvent adopter, à leur initiative, des règles de facturation qui seraient incompatibles avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Dans ces conditions :

- dans le cadre de la réglementation en vigueur, les gestionnaires de réseaux publics d'électricité doivent engager l'étude des travaux nécessaires pour satisfaire la desserte d'une ZDE, dès sa création ;
- la CRE rappelle qu'en application de l'article 7 de l'arrêté du 28 août 2007, les producteurs éoliens peuvent mutualiser leurs demandes de raccordement pour permettre un développement rationnel des réseaux publics d'électricité ;
- il appartient au Gouvernement de prendre les initiatives nécessaires pour faire évoluer les règles de traitement des demandes de raccordement et de facturation existantes.

Fait à Paris, le 21 février 2008,

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le président,

Philippe de LADOUCETTE