

DELIBERATION N° 2023-145

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 juin 2023 portant avis sur le projet de décret d'application de l'article 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

En application du premier alinéa de l'article 28 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER)¹, lorsque, dans une zone géographique donnée, l'ensemble des demandes de raccordement au réseau de transport ou de distribution de projets d'installations de production et d'opérations de modifications d'installations industrielles, mentionnées au premier alinéa du I de l'article 27 de ladite loi, engendre, pour au moins un de ces projets, un délai de raccordement supérieur à cinq ans en raison de l'insuffisance de la capacité d'accueil prévisionnelle du réseau public de transport d'électricité dans ce délai, l'autorité administrative compétente de l'État peut, sur proposition du gestionnaire de réseau de transport, fixer, pour le raccordement au réseau de ces installations ou de ces opérations, un ordre de classement des demandes établi selon des conditions et des critères transparents et objectifs.

De plus, le deuxième alinéa de l'article 28 de la loi susmentionnée prévoit que le gestionnaire de réseau concerné met en œuvre les mesures nécessaires afin d'assurer le raccordement des projets susmentionnés selon cet ordre de classement et que cet ordre de classement s'impose à tous les demandeurs de raccordement d'un de ces projets n'ayant pas encore conclu la convention de raccordement et modifie, le cas échéant, leurs conditions de raccordement au réseau.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 28 de la loi APER dispose que l'ordre de priorité ne peut plus être modifié au-delà d'un délai de deux ans (prorogable, dans la limite de deux ans) à compter de la promulgation de ladite loi.

Selon le troisième alinéa de l'article 28 de la loi APER, un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), fixe les conditions et les critères de cet article 28 qui tiennent compte notamment des dates prévisionnelles de mise en service des projets d'installations et d'opérations, des caractéristiques et des réductions d'émissions de gaz à effet de serre permises par ces projets ainsi que des dates de réception par le gestionnaire de réseau des demandes de raccordement associées.

La CRE a été saisie, par courrier reçu le 11 mai 2023, du projet de décret. La présente délibération comporte une présentation du contenu de ce projet de décret ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

2. CONTENU DU PROJET DE DECRET ET ANALYSE DE LA CRE

Le projet de décret a pour objectif de préciser les modalités de fixation de l'ordre de classement des demandes de raccordement, notamment :

- les zones géographiques à définir par le gestionnaire de réseau de transport (RTE), et l'autorité administrative compétente pour fixer un ordre de classement ;

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

- les conditions de déclenchement du dispositif par RTE et les actions que doit mener l'autorité administrative compétente (le préfet de région) après avoir reçu la proposition de RTE ;
- les critères de classement des demandes de raccordement à prendre en compte par l'autorité administrative compétente ;
- l'encadrement des délais de traitement des demandes de raccordement en cas de déclenchement de ce dispositif.

La CRE analyse dans la présente délibération les principaux éléments du dispositif.

2.1 Étapes du dispositif

Description du contenu du projet de décret

Le projet de décret prévoit que le dispositif pour fixer un ordre de classement des demandes de raccordement introduit par l'article 28 de la loi APER se déroule suivant les étapes décrites ci-après.

- RTE, ou un gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité (GRD), constate que le délai de raccordement d'au moins un projet visé par l'article 28 de la loi APER (producteurs d'hydrogène et consommateurs existants souhaitant se décarboner) est supérieur à cinq ans en raison de l'insuffisance de la capacité d'accueil prévisionnelle du réseau public de transport. RTE identifie la zone géographique, au sens électrique, dans laquelle se situent cette ou ces demandes. RTE propose alors à l'autorité administrative compétente (le préfet de région) de fixer un ordre de classement en lui indiquant la zone géographique concernée, la liste des demandeurs de raccordement se situant dans cette zone, le détail des demandes de raccordement, les capacités d'accueil existantes et prévisionnelles et les conditions d'exploitation du réseau public de transport.
- L'autorité administrative compétente peut décider de ne pas donner suite à la sollicitation de RTE soit par décision motivée, soit en ne répondant pas à la saisine de RTE dans un délai de trois mois.
- Si elle envisage de donner suite à la demande de RTE, l'autorité administrative compétente identifie les critères de classement parmi ceux détaillés dans le projet de décret. Elle avise les demandeurs concernés qu'elle initie le dispositif de reclassement et sollicite la communication de tout élément lui permettant d'établir le classement suivant les critères choisis. L'autorité administrative compétente fixe l'ordre de classement au regard des critères qu'elle a retenus.
- Le nouvel ordre est notifié à RTE et, le cas échéant, aux GRD concernés.
- RTE, dont les obligations de traitement des demandes ont été suspendues en attendant la décision de l'autorité administrative compétente, doit remettre une nouvelle proposition technique et financière (PTF) aux demandeurs concernés disposant d'une PTF, dans un délai d'un mois suivant la notification de la décision du préfet.

Analyse de la CRE

La CRE est globalement favorable aux différentes étapes décrites dans le projet de décret qui permettent une répartition claire des rôles des gestionnaires de réseaux et du préfet de région. Certaines évolutions et clarifications dans le processus sont toutefois nécessaires.

Tout d'abord, le projet de décret définit le délai de raccordement comme le délai entre la date de signature de la PTF et la date prévisionnelle à compter de laquelle le demandeur pourra soutirer sur le réseau électrique sans limitation. La CRE estime que cette date de soutirage ne dépend pas que du raccordement, mais également de l'avancement du projet du demandeur. Elle recommande donc que le délai de raccordement soit défini comme le délai entre la date de signature de proposition de raccordement et la date de mise à disposition prévisionnelle des ouvrages de raccordement par le gestionnaire de réseau.

Par ailleurs, afin de limiter les effets négatifs éventuels du dispositif, la CRE propose que l'autorité administrative compétente puisse refuser la proposition de RTE avant un délai de trois mois, sans contacter les demandeurs concernés, si au vu des éléments fournis par RTE, un tel reclassement s'avère inopérant, notamment lorsque tous les projets nécessitent les mêmes travaux sur le réseau en amont ou si le nombre de projets concernés est trop faible.

De plus, il conviendrait de remplacer la décision implicite de rejet, dont les conséquences restent potentiellement ambiguës, par une disposition prévoyant qu'en l'absence de décision de l'autorité administrative compétente trois mois après sa saisine, l'ordre de classement des demandes de raccordement, dont le traitement a été suspendu, est celui qui existait à la date de cette saisine par RTE.

Enfin, la CRE devrait être notifiée de la proposition de RTE et de la décision de l'autorité administrative compétente afin de pouvoir suivre au mieux le suivi du processus de raccordement selon la procédure approuvée par la CRE en ce qui concerne le transport d'électricité.

2.2 Modalités de déclenchement du dispositif

Description du contenu du projet de décret

Le projet de décret prévoit que RTE saisit l'autorité administrative compétente lorsque, dans une zone donnée, le délai de raccordement pour au moins un demandeur concerné est supérieur à cinq ans.

Analyse de la CRE

Le dispositif de classement de la file d'attente par l'autorité administrative compétente pouvant affecter les demandeurs de raccordement d'une zone géographique donnée, son déclenchement doit donc être transparent, proportionné et efficace. Afin de mieux encadrer ce déclenchement, la CRE propose :

- que RTE ne saisisse le préfet seulement dans l'hypothèse où le délai de cinq ans d'une demande de raccordement est franchi et que l'échéance de ce délai dépasse la date de mise en service prévisionnelle souhaitée par au moins l'un des demandeurs concernés. En effet, ce dispositif ne devrait être déclenché que si le délai de raccordement est incompatible avec le délai de mise en service souhaité par au moins l'un des demandeurs concernés ;
- que le recours à ce dispositif soit limité, notamment en précisant dans le décret que, sur la première période de deux ans du dispositif, l'ordre de classement d'une demande de raccordement ne peut être fixé qu'une seule fois. En effet, un recours trop fréquent au dispositif, dans une même zone, risquerait de nuire à la nécessaire visibilité de la file d'attente ;
- de préciser qu'une décision - explicite ou implicite - de l'autorité administrative compétente de ne pas modifier l'ordre de classement ne constitue pas une modification de l'ordre de classement.

2.3 Critères de classement et information des demandeurs

Description du contenu du projet de décret

Le projet de décret fixe deux catégories de critères :

- une liste exhaustive de critères obligatoires à prendre en compte par l'autorité administrative compétente pour définir l'ordre de classement des demandes de raccordement ; et
- une liste non exhaustive de critères facultatifs pouvant être pris en compte par l'autorité administrative compétente.

Les critères obligatoires sont les suivants :

- la date prévisionnelle de mise en service du projet appréciée selon des critères, tels que l'avancement des études ou des travaux, l'obtention d'autorisations d'urbanisme ou environnementales, la maîtrise du foncier, ou le bénéfice d'une aide à l'investissement ;
- les réductions de gaz à effet de serre permises par le projet évaluées selon une approche globale ;
- la date de réception de la demande de raccordement.

Les critères optionnels comprennent notamment :

- la date d'acceptation de la proposition de raccordement,
- la sécurisation financière et juridique du projet,
- le caractère flexible de la consommation électrique du projet.

Analyse de la CRE

De manière générale, les critères prévus dans le projet de décret sont pertinents. Ils nécessitent toutefois d'être précisés.

Tout d'abord, l'introduction de critères facultatifs est pertinente, car elle peut notamment permettre de mieux prendre en compte les spécificités locales. Néanmoins, la CRE estime que la liste de ces critères facultatifs devrait être exhaustive, pour renforcer la transparence et la cohérence du dispositif.

Ensuite, le dispositif a pour objectif de traiter efficacement les demandes de raccordement concentrées dans certaines zones géographiques et dont les premières dans l'ordre chronologique des demandes ne sont pas nécessairement celles ayant les besoins les plus immédiats ou les plus matures. Le critère d'avancement réel des projets devrait donc être pris en compte de manière prépondérante, permettant ainsi de donner une meilleure visibilité sur leurs conditions de raccordement aux projets les plus avancés.

Par ailleurs, certains critères prévus par le décret devraient être clarifiés. En particulier, les méthodes d'évaluation de la réduction des gaz à effet de serre et de la sécurisation financière et juridique du projet gagneraient à être davantage précisées et standardisées :

- l'évaluation de la réduction des gaz à effet de serre pourrait être réalisée suivant une analyse en cycle de vie sur la base de normes reconnues, de la méthodologie de l'Association Bilan Carbone, ou toute autre méthode reconnue par l'État ;
- l'évaluation de la sécurisation financière et juridique devrait notamment prendre en compte seulement les débouchés avérés pour les projets de production d'hydrogène.

Enfin, la CRE considère que l'autorité administrative compétente devrait communiquer aux demandeurs l'ensemble des critères qui seront pris en compte pour classer les demandes. La mise à disposition de ces informations à l'ensemble des demandeurs se ferait dans les mêmes conditions.

2.4 Encadrement des délais de traitement des demandes à la suite de la mise en œuvre du dispositif et voies de recours contentieux

Description du contenu du projet de décret

Le projet de décret prévoit que pour les raccordements au réseau public de transport, les délais de traitement des demandes de raccordement sont suspendus durant le délai d'instruction de l'autorité administrative compétente pour fixer un ordre de classement. Le projet de décret ne précise toutefois pas le périmètre de cette suspension.

Analyse de la CRE

Tout d'abord, la CRE considère que la suspension des délais doit être limitée aux demandes sans convention de raccordement au moment de la proposition de RTE et non à toutes les demandes de raccordements.

En outre, certaines demandes de raccordement en distribution (notamment en haute tension de domaine A) peuvent elles aussi être concernées par l'ordre de classement de la file d'attente, la suspension du traitement de ces demandes devrait être prévue dans ces cas.

Par ailleurs, la CRE considère que la suspension des délais de traitement ne devrait pas concerner uniquement les obligations du gestionnaire de réseau. En effet, les demandeurs de raccordement concernés ont également des obligations à l'égard du gestionnaire de réseau qui devraient être suspendues aussi (par exemple, signature des contrats, fourniture de données ou de justificatifs d'avancement du projet, fourniture de garanties, paiements).

Enfin, la CRE propose d'intégrer dans le décret une disposition permettant d'encadrer les recours contre les décisions de l'autorité administrative compétente fixant un ordre de classement de la file d'attente. Pour préserver l'objectif d'accélération des raccordements, les recours doivent être traités le plus rapidement possible. Le Conseil d'État pourrait, par exemple, être désigné comme étant compétent pour connaître en premier et dernier ressort les recours contre la décision de l'autorité compétente.

AVIS DE LA CRE

En application du troisième alinéa de l'article 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 d'accélération de la production d'énergies renouvelables, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis, par courrier reçu le 11 mai 2023, d'un projet de décret en Conseil d'État fixant les conditions et les critères de mise en œuvre de cet article.

La CRE rend un avis favorable sur ce projet de décret et formule plusieurs recommandations visant à améliorer la transparence et la fluidité de son application au nombre desquels figurent notamment :

- un meilleur encadrement du déclenchement du dispositif de reclassement des demandes de raccordement pour qu'il soit plus transparent, proportionné et efficace,
- la nécessité que les critères soient exhaustifs et davantage clarifiés dans le projet de décret,
- l'ajout d'un critère permettant de s'assurer que, parmi les projets de production d'hydrogène, ceux ayant des débouchés avérés sont prioritaires,
- et l'encadrement des recours contre les décisions de l'autorité administrative compétente fixant un ordre de classement de la file d'attente en vue de limiter leur durée.

La présente délibération sera publiée sur le site Internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ainsi qu'au ministre délégué chargé de l'industrie.

Délibéré à Paris, le 7 juin 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON