

DELIBERATION N° 2023-173

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 28 juin 2023 portant avis sur le projet d'ordonnance prévue à l'article 26 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 et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

En application des dispositions de l'article 26 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER)¹, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour modifier le chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre 1^{er} du code de l'énergie ainsi que les titres II, IV et VI du livre III du même code afin :

1. de supprimer les dispositions et les références devenues sans objet ou obsolètes ainsi que les incohérences rédactionnelles ;
2. d'améliorer la cohérence interne, la coordination et la lisibilité des dispositions relatives à l'accès et au raccordement aux réseaux publics d'électricité, en modifiant le cas échéant la codification de celles-ci ;
3. de clarifier les modalités de prise en charge des coûts de raccordement au réseau par les redevables de la contribution au titre du raccordement ou par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité mentionnés aux articles L. 341-2, L. 341-2-1 et L. 341-4-2 du code de l'énergie, sans modifier la répartition actuelle de ces prises en charge ni aggraver leur niveau ;
4. d'adapter, pour les zones non interconnectées (ZNI), les procédures d'élaboration et d'évolution des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévues, en tenant compte des spécificités de ces territoires ;
5. de modifier, le cas échéant, pour les ZNI, la définition du périmètre de mutualisation mentionné à l'article L. 321-7 du code de l'énergie, pour l'adapter aux spécificités géographiques de ces territoires, sans remettre en cause les modalités de réfaction prévues pour les installations de production d'électricité à partir de source renouvelable au 3° de l'article L. 341-2 et au 3° du I de l'article L. 341-2-1 du même code, ni remettre en cause les dispositions applicables aux entreprises fortement consommatrices d'électricité mentionnées à l'article L. 351-1 dudit code, ni remettre en cause les compétences dévolues aux autorités organisatrices ou concédantes du réseau public de distribution d'électricité en matière d'établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution mentionnées à l'article L. 322-6 du même code ;
6. de prévoir les conditions dans lesquelles les conventions de raccordement mentionnées aux articles L. 342-4 et L. 342-9 du même code peuvent permettre une évolution par rapport à la puissance de raccordement par rapport à la puissance effectivement mise à disposition par le gestionnaire des réseaux publics d'électricité, à des fins de dimensionnement optimal du réseau sur les plans technique et économique.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) est associée à l'élaboration du projet d'ordonnance.

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

La CRE a été saisie, par courrier reçu le 21 juin 2023, du projet d'ordonnance. La présente délibération comporte une présentation du contenu de ce projet d'ordonnance ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

2. CONTENU DU PROJET D'ORDONNANCE

Le projet d'ordonnance prise en application de l'article 26 de la loi APER :

- clarifie les modalités de facturation des coûts de raccordement et détaille spécifiquement la part à la charge du demandeur et celle à la charge de la collectivité (au travers du tarif d'utilisation des réseaux) à la suite de l'exclusion des collectivités en charge de l'urbanisme (CCU) du règlement de ces coûts par la loi APER ;
- détaille la mise œuvre des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S2REnR) dans les ZNI, notamment en regroupant le traitement de la Corse et de l'Outre-mer, renforce le lien entre les objectifs des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) et ceux du S2REnR sur ces territoires et prévoit qu'un décret puisse étendre (par rapport à la métropole) le périmètre de mutualisation des ouvrages prévus dans les S2REnR afin de prendre en compte les spécificités de ces territoires ;
- permet aux gestionnaires de réseaux de modifier, suivant des modalités déterminées par la CRE, la puissance de raccordement (Pracc) lorsqu'elle est supérieure à la puissance maximale soutirée par l'utilisateur en vue de permettre un meilleur dimensionnement des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ;
- corrige des incohérences rédactionnelles découlant de la loi APER et réordonne les articles traitant du raccordement (chapitre II du titre IV du livre III du code de l'énergie) pour les regrouper par section traitant chacune d'un sujet : ouvrages, exécution des travaux, délais de raccordement, indemnités de retard, et financement.

La CRE analyse dans la présente délibération les principaux éléments du projet d'ordonnance.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Modification du cadre général de facturation du raccordement pour les consommateurs

La loi APER a supprimé la contribution des CCU aux travaux d'extension de réseaux pour les demandes disposant d'une autorisation d'urbanisme. Toutefois, aucun redevable de substitution n'a été clairement désigné.

Le projet d'ordonnance clarifie que le redevable est le demandeur de raccordement. Cette clarification permet que :

- les coûts affectés au demandeur reflètent au mieux les coûts que son raccordement au réseau public occasionne ;
- le demandeur soit incité à maîtriser et rationaliser sa demande de raccordement, une prise en charge par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité pouvant favoriser le développement de projets surdimensionnés et coûteux pour la collectivité.

La CRE est donc favorable à cette clarification du cadre général de facturation du raccordement pour les consommateurs.

Enfin, la CRE note qu'il conviendrait que la taxe d'aménagement soit revue à la baisse. En effet, une part de cette taxe permet aux CCU de recouvrer auprès des demandeurs la charge désormais supprimée. Ce point est hors du périmètre d'habilitation prévu par l'article 26 de loi APER.

3.2 Mise en œuvre des S2REnR en ZNI

3.2.1 Renforcement du lien entre les S2REnR et les PPE

Dans les ZNI, les PPE et les S2REnR couvrent des périmètres très proches. Or, comme en métropole continentale, les capacités d'accueil des énergies renouvelables des S2REnR devraient être, conformément à la loi APER, fixées par le préfet notamment en tenant compte de la PPE, du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et de la dynamique locale de développement des énergies renouvelables.

Le cadre actuel n'impose donc pas que les volumes des capacités d'accueil des S2REnR correspondent aux objectifs définis dans chacune des PPE, mais en tiennent seulement compte. La potentielle décorrélation temporelle entre les deux exercices de planification peut parfois mener à des incohérences et des difficultés de mise en œuvre.

La capacité d'accueil des réseaux en ZNI reste, par ailleurs, limitée compte tenu de leurs caractéristiques structurales (réseau dimensionné pour une consommation historique relativement faible, enjeux accrus de l'équilibre offre-demande liés à l'insularité). L'accueil de nouvelles capacités de production EnR pourrait ainsi nécessiter des investissements importants à l'échelle de ces territoires, qui doivent être ciblés sur les zones les plus pertinentes.

Afin d'assurer l'objectif de cohérence entre la PPE et les S2REnR, le projet d'ordonnance prévoit :

- que la capacité d'accueil du schéma est définie de façon à permettre l'atteinte des objectifs fixés par la PPE ; et
- qu'à chaque nouvelle PPE, les S2REnR puissent être révisés dans des conditions à définir par voie réglementaire.

La CRE partage la nécessité de cohérence entre les PPE et les S2REnR qui permettra de s'assurer que des projets qui ne répondraient pas aux objectifs des PPE ne puissent pas saturer ou bloquer les S2REnR. Elle est donc favorable à cette proposition. Toutefois, la CRE considère que la mise à jour des schémas ne doit pas être limitée à la seule mise à jour des PPE, mais doit aussi pouvoir tenir compte de l'avancement de ces schémas et de la dynamique des territoires. En particulier, la mise à jour des S2REnR doit être possible en cas de saturation afin de ne pas freiner le développement des énergies renouvelables sur ces territoires, notamment en cas de retard dans l'adoption des PPE.

3.2.2 Extension du périmètre de mutualisation des ouvrages du S2REnR

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi APER, le périmètre de mutualisation des ouvrages du S2REnR ne comprenait pas d'ouvrages de réseau du domaine haute tension A (HTA), ceux-ci étaient financés par chaque demandeur au titre de ses ouvrages propres. Toutefois, certains de ces ouvrages peuvent s'avérer coûteux notamment quand ils relient entre-elles plusieurs îles ou lorsque le réseau HTA est inexistant sur une zone donnée. La loi APER a étendu le périmètre de la mutualisation en ZNI pour y intégrer ces cas spécifiques. Toutefois, la rédaction retenue dans cette loi vise un périmètre bien plus large que nécessaire, intégrant potentiellement des ouvrages du domaine basse tension, alors que l'objectif était de mutualiser les ouvrages jusqu'aux postes de répartition en HTA.

Si une telle définition du périmètre de mutualisation devait être maintenue, cela risquerait de supprimer toute notion d'ouvrage propre et de tout intégrer dans le S2REnR. La CRE considère qu'une telle intégration des ouvrages propres dans le périmètre mutualisé n'est pas souhaitable, car, d'une part, elle supprimerait tout signal de localisation des installations de production et, d'autre part, la quote-part étant plafonnée en ZNI, elle conduirait à un transfert de charge important vers le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

La CRE est donc favorable au projet d'ordonnance en tant qu'elle a pour objet de limiter cette extension du périmètre de mutualisation et de l'encadrer par décret pour permettre un traitement au plus près des besoins des territoires.

3.3 Modification de la puissance de raccordement des utilisateurs par le gestionnaire de réseaux

Les consommateurs disposent d'une puissance de raccordement précisée avec leur gestionnaire de réseaux au moment du raccordement. Des analyses menées par les gestionnaires de réseaux montrent qu'une grande partie des clients raccordés n'utilisent pas la totalité de leur puissance de raccordement.

Afin d'assurer un dimensionnement optimal des réseaux, le projet d'ordonnance prévoit que les gestionnaires peuvent modifier la puissance de raccordement précisée dans les conventions de raccordement en cours d'exécution ou conclues postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, moyennant d'éventuelles indemnités, dans des conditions déterminées par la CRE. Un arrêté, pris après avis de la CRE, précisera, par ailleurs, les catégories d'installations pouvant faire l'objet d'une telle modification.

La CRE est favorable à cette disposition qui doit garantir une meilleure utilisation des capacités disponibles sur les réseaux et inciter les demandeurs à dimensionner leur demande au plus près de leurs besoins. Elle déterminera dans les prochains mois après consultation des acteurs les conditions d'application de cette disposition.

3.4 Ouverture de la maîtrise d'ouvrage déléguée aux stockeurs

Les dispositions des articles L. 342-2 et D. 342-2-1 et suivants du code de l'énergie encadrent les conditions de mise en œuvre de la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOAD) pour les cas où les producteurs et consommateurs souhaitent construire eux-mêmes leur raccordement avant de le remettre au gestionnaire de réseau. Les modèles de contrat de MOAD des gestionnaires de réseaux sont approuvés par la CRE.

Le projet d'ordonnance prévoit d'ouvrir la possibilité de la MOAD, sur tous les réseaux publics d'électricité, aux stockeurs qui se comportent vu du réseau alternativement comme des producteurs et des consommateurs.

28 juin 2023

La CRE a déjà ouvert ce dispositif aux stockeurs pour leur raccordement au réseau public de transport lors de son approbation de la procédure de raccordement des producteurs et des stockeurs à ce réseau². Elle est donc favorable à la clarification du dispositif apportée par l'ordonnance pour le réseau transport et à l'extension du périmètre de la MOAD aux raccordements des stockeurs aux réseaux de distribution.

Par ailleurs, la CRE note que l'encadrement réglementaire actuel du dispositif pour tous les utilisateurs concernés au travers d'un contrat de mandat freine sa mise en œuvre sur les réseaux publics de distribution, car trop complexe pour les petites installations qui s'y raccordent. Elle recommande donc une simplification de cet encadrement pour l'ensemble de ces utilisateurs sur les réseaux de distribution pour en faciliter la mise en œuvre tout en garantissant la qualité du réseau ainsi créé.

² Délibération de la CRE n° 2023-22 du 19 janvier 2023 portant approbation de la procédure de traitement des demandes de raccordement des installations de production et de stockage au réseau public de transport d'électricité

AVIS DE LA CRE

En application des dispositions de l'article 26 de la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 d'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER), la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis, par courrier reçu le 21 juin 2023, d'un projet d'ordonnance pour modifier le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'énergie ainsi que les titres II, IV et VI du livre III du même code.

La CRE rend un avis favorable sur ce projet d'ordonnance qui notamment :

- clarifie la répartition des coûts de raccordement entre les demandeurs et la collectivité au travers des tarifs d'utilisations des réseaux publics d'électricité (TURPE) à la suite de l'exclusion des collectivités en charge de l'urbanisme (CCU) du règlement de ces coûts par la loi APER ;
- détaille la mise en œuvre des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S2REnR) dans les zones non interconnectées (ZNI), en renforçant notamment leur lien avec les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) ;
- permet aux gestionnaires de réseaux de modifier la puissance de raccordement des installations précisée dans les conventions de raccordement en cours d'exécution ou conclues postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance ; et
- ouvre la possibilité aux stockeurs de réaliser eux-mêmes leur raccordement, sur les réseaux de transport et de distribution, en maîtrise d'ouvrage déléguée.

De plus, la CRE formule quelques recommandations au nombre desquelles figurent que :

- la taxe d'aménagement devrait être revue à la baisse, son niveau actuel étant défini afin de permettre aux CCU de recouvrir auprès des demandeurs une charge désormais supprimée ;
- la mise à jour des S2REnR ne doit pas être uniquement rendue possible à la mise à jour des PPE dans ces zones, mais devrait aussi pouvoir intervenir pour tenir compte de la dynamique des territoires et de l'avancement des schémas ;
- l'encadrement réglementaire du dispositif de maîtrise d'ouvrage déléguée doit être simplifié, pour les producteurs, les stockeurs ou les consommateurs, en ce qui concerne les raccordements de leur installation aux réseaux publics de distribution, en vue d'en faciliter la mise en œuvre notamment en supprimant l'obligation d'un contrat de mandat sur ces réseaux.

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 28 juin 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON