

DELIBERATION N° 2023-315

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 octobre 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

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

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

En application des dispositions de l'article 13 du cahier des charges du réseau de transport¹, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est chargée d'approuver les procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport des utilisateurs et des réseaux publics de distribution.

La délibération de la CRE du 12 décembre 2019² définit, notamment, les orientations pour l'élaboration des procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport d'électricité.

RTE, pour accélérer le traitement des demandes de raccordement et favoriser l'avancée des projets les plus matures, a souhaité faire évoluer sa procédure de traitement des demandes de raccordement des installations de production et de stockage au réseau public de transport d'électricité (ci-après « la Procédure »).

RTE a soumis, le 27 juillet 2023 puis le 4 octobre 2023 à l'approbation de la CRE, le projet de procédure, accompagné du bilan de la concertation organisée au sein du Comité des utilisateurs du réseau public de transport d'électricité (ci-après « CURTE »).

L'objet de la présente délibération est d'approuver la procédure.

2. CONCERTATION MENEÉ PAR RTE

RTE a mené, dans le cadre du CURTE, une concertation sur une nouvelle procédure, de mi-2022 à mi-2023, et a organisé une consultation sur ce projet de procédure du 6 au 26 juin 2023.

RTE a reçu huit réponses à la consultation exposant des points de clarification et de désaccord sur ce projet de procédure concernant notamment les sujets présentés dans la partie 3 de la présente délibération.

3. PROPOSITIONS DE RTE ET ANALYSE DE LA CRE

La procédure de raccordement décrit les étapes optionnelles (études exploratoires et proposition d'entrée en file d'attente) et obligatoires (proposition technique et financière (PTF)), conventions de raccordement et d'exploitation et contrat d'accès au réseau public de transport d'électricité) entre l'établissement du besoin du demandeur et la mise en service de son installation. L'offre de raccordement pour ces installations se concrétise par une PTF dont le modèle est intégré à la documentation technique de référence de RTE.

Les évolutions de la procédure proposées par RTE concernent notamment :

¹ Annexe au troisième avenant en date du 30 octobre 2008 à la convention du 27 novembre 1958 portant concession à la société Réseau de Transport d'Électricité (RTE) du réseau public de transport d'électricité.

² Délibération de la CRE du 12 décembre 2019 portant orientations sur les conditions d'approbation, le contenu et l'élaboration des procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport d'électricité.

- la suppression de la proposition d'entrée en file d'attente (PEFA), qui permet d'avoir une estimation préliminaire et non engageante pour RTE, des coûts et des délais de raccordement et de réserver la capacité dans la file d'attente en amont de la demande de PTF ;
- le versement d'une somme forfaitaire lors de la demande de PTF ;
- la fourniture d'un justificatif de la maîtrise foncière de la parcelle destinée à accueillir le point de raccordement ;
- l'intégration d'une PTF spécifique aux demandes de raccordement nécessitant la création d'un nouveau poste du réseau public de transport ; et
- les règles de maintien en file d'attente des projets.

3.1. Suppression de la proposition d'entrée en file d'attente (PEFA)

RTE considère que la demande de PEFA permet l'entrée en file d'attente de projets pas ou peu matures et allonge ainsi le processus de raccordement. RTE propose donc de la supprimer. Toutefois, afin que les projets disposent d'une visibilité suffisante sur les coûts et des délais de raccordement avant d'effectuer leur demande de PTF, RTE propose de permettre aux porteurs de projet de demander comme aujourd'hui une étude exploratoire, puis une confirmation par RTE de la validité de cette étude avant d'effectuer leur demande de PTF afin de s'assurer que les résultats de l'étude exploratoire n'ont pas évolué. A la suite d'une demande de confirmation, RTE dispose d'un délai de 15 jours pour confirmer ou non l'étude exploratoire.

Retours des acteurs

Les acteurs ne s'opposent pas à la suppression de la PEFA et sont globalement favorables à l'ajout d'une étape de confirmation de l'étude exploratoire par RTE avant d'effectuer la demande de PTF. Cependant, certains acteurs ont regretté que la concertation n'ait pas été l'occasion de revoir le contenu et le délai de remise des études exploratoires afin que cette dernière réponde mieux aux attentes et besoins des demandeurs. En outre, certains acteurs considèrent que RTE devrait d'une part s'engager sur une durée de validité de l'étude exploratoire et d'autre part, en cas de non-confirmation de l'étude, réaliser automatiquement une nouvelle étude exploratoire.

RTE n'a pas retenu ces propositions. Le GRT note que la majorité des répondants sont satisfaits du contenu de l'étude exploratoire et estime que cette dernière doit rester une estimation rapide de la solution de raccordement, non engageante pour RTE concernant la faisabilité, les délais et les coûts du raccordement. A cet égard, il considère, d'une part, qu'un engagement sur une durée de validité de l'étude exploratoire pourrait bloquer d'autres PTF en cours d'instruction et, d'autre part, que la réalisation d'une nouvelle étude exploratoire pourrait nécessiter la transmission de nouvelles hypothèses par le demandeur.

Enfin, certains acteurs ont souligné que les informations publiées sur les outils de RTE (CONTRAINTES RESEAU) et des gestionnaires de réseau de distribution (CAPARESEAU) ne sont pas suffisamment régulièrement mises à jour pour que les acteurs disposent d'une visibilité suffisante avant d'effectuer leur demande d'étude exploratoire.

Analyse de la CRE

En limitant l'entrée en file d'attente de projet peu matures, la suppression de la PEFA peut contribuer à limiter le risque d'engorgement de la file d'attente, la CRE y est ainsi favorable.

L'étude exploratoire ayant pour objectif de fournir une estimation rapide au demandeur, la CRE considère que le besoin d'obtenir des données supplémentaires dans le cadre de cette étude n'est pas suffisamment justifié par les acteurs notamment par rapport au risque d'entraîner un prolongement de la durée d'établissement de celle-ci. En outre, la CRE considère que le caractère non engageant de l'étude exploratoire doit être conservé afin de préserver la rapidité de sa mise en œuvre et de ne pas affecter la file d'attente avec des projets qui ne sont pas encore matures. La CRE demande ainsi à RTE de mener une concertation, dans un délai d'un an, afin de clarifier les attentes des acteurs et d'adapter, le cas échéant, le contenu des études exploratoires sans affecter le délai de réalisation des études et leur caractère non engageant.

La CRE est favorable à l'étape de confirmation de l'étude exploratoire par RTE qui a pour objet de permettre aux projets d'effectuer leur demande de PTF avec la vision la plus récente de l'état du réseau.

Concernant les données réseau mises à dispositions des acteurs par RTE et les gestionnaires de réseau de distribution, bien que cela ne fasse pas l'objet de la procédure de raccordement, la CRE partage le besoin d'améliorer ce service, et notamment la qualité et la fréquence de mise à jour des données, qui pourrait permettre aux projets de mieux cibler les zones de raccordement pertinentes.

3.2. Versement d'une somme forfaitaire à la demande de PTF

Afin de s'assurer d'une meilleure maturité des projets effectuant une demande de PTF et de limiter les demandes visant à réserver la capacité, RTE propose d'introduire dans la procédure l'obligation de versement d'une somme forfaitaire par le demandeur au moment de sa demande de PTF, reflétant le coût de l'élaboration de cette dernière par RTE.

En cas d'acceptation de la PTF par le demandeur, la somme forfaitaire versée lors du dépôt de la demande de PTF serait déduite du premier acompte versé par le demandeur au moment de la signature de la PTF et constituerait donc un coût supplémentaire pour le demandeur qu'en cas d'abandon du projet. RTE proposait dans son projet de procédure soumis à consultation que le remboursement de la somme forfaitaire soit possible uniquement dans un délai de rétractation de 14 jours suivant la demande de PTF ou lorsque la PTF n'entraîne pas de travaux sur le réseau public de transport.

RTE envisage que le montant de la somme forfaitaire soit de 42 000€ HT. Le montant définitif sera défini dans les conditions générales de la PTF. Ce montant a été construit par RTE à partir d'un audit évaluant, à dire d'expert, la durée moyenne de réalisation des différentes étapes nécessaires à la définition de la PTF.

Retours des acteurs

Les acteurs ne sont globalement pas opposés au versement d'une somme forfaitaire à la demande de PTF, somme qui serait ensuite déduite du coût des études si le porteur de projet accepte la PTF car ils comprennent le besoin de RTE d'avoir une plus grande maturité des projets avant d'établir des PTF.

Toutefois, ils estiment qu'en cas de PTF substantiellement différente de l'étude exploratoire établie par RTE avant la demande de PTF, RTE devrait procéder au remboursement de la somme forfaitaire. En effet, dans la proposition soumise à consultation par RTE, dans le cas d'offres concurrentes, RTE proposerait à l'ensemble des projets concurrents des PTF pour des solutions similaires alors même qu'un seul des projets pourra bénéficier de cette PTF. De nouvelles PTF devraient ainsi être réalisées par RTE pour tous les autres projets alors même que les projets peuvent ne plus vouloir maintenir leur demande sachant que la solution proposée sera différente de celle décrite à l'étape de l'étude exploratoire.

Pour répondre à cette demande, RTE a proposé après la consultation, de préciser dans les conditions générales de la PTF que la somme forfaitaire puisse être remboursée au porteur de projet souhaitant renoncer à sa demande lorsqu'il a effectué sa demande de PTF dans les 7 jours suivant la confirmation de l'étude exploratoire par RTE et que la solution proposée par RTE dans la PTF diffère de la solution technique définie par l'étude exploratoire, entraînant un renchérissement de plus de 30 %.

Analyse de la CRE

La CRE est favorable à l'introduction du versement obligatoire d'une somme forfaitaire à la demande de PTF permettant ainsi d'améliorer le niveau de maturité des projets à ce stade à travers leur engagement financier.

La CRE estime toutefois qu'il n'est pas pertinent de rendre automatique la réalisation d'une nouvelle PTF si le demandeur ne souhaite pas maintenir sa demande en cas de risque d'évolution notable des coûts de raccordement. En outre, dans le cas d'un producteur ayant demandé la réalisation d'une étude exploratoire et la confirmation de celle-ci, la CRE considère cohérent que ce dernier puisse se voir rembourser la somme forfaitaire versée si la solution qui sera finalement proposée est significativement différente de celle envisagée à l'étape de l'étude exploratoire. La CRE est ainsi favorable à la nouvelle proposition de RTE.

S'agissant du montant forfaitaire envisagé par RTE, il ne fait pas l'objet de l'approbation prévue à l'article 13 du cahier des charges de du réseau public de transport. Ce montant n'appelle pas de remarque particulière de la CRE. Toutefois, à la suite de la mise en œuvre de la procédure, RTE sera en mesure d'affiner ce chiffrage.

Enfin la CRE considère que des dispositions similaires devraient être concertées avec les consommateurs afin de mettre en cohérence les procédures de raccordement des producteurs et des consommateurs.

3.3. PTF dans le cas d'un poste à créer (PTFp)

RTE propose de créer un nouveau modèle de PTF, dénommé « PTFp », pour les demandes de raccordement nécessitant la création d'un nouveau poste du réseau public de transport. En effet, la localisation de certains postes peut ne pas être connue précisément au moment de la demande de raccordement ne permettant pas à RTE de s'engager au stade de la PTF sur le coût et le délai du raccordement du client.

Ce modèle de PTF permettrait de sécuriser l'entrée en file d'attente des projets tout en leur restituant la somme forfaitaire versée à la demande de PTF et sans qu'ils aient à fournir de justificatif de foncier car RTE ne peut pas s'engager à ce stade sur la solution de raccordement et son coût.

Lorsque l'emplacement du poste sera connu, RTE notifiera aux détenteurs d'une PTFp qu'ils disposent de deux mois pour confirmer la poursuite de leur projet et adresser une demande de PTF.

Retours des acteurs

En réponse à la consultation, les acteurs se sont inquiétés du caractère non engageant pour RTE de la PTFp.

Analyse de la CRE

La CRE note la volonté de RTE de clarifier le processus de raccordement dans le cas où la création d'un poste du réseau public de transport est nécessaire au raccordement des demandeurs. Elle n'est donc pas opposée à l'introduction de la PTFp dans la procédure dans la mesure où elle n'est pas moins engageante pour RTE que ne l'est le modèle de PTF actuellement en vigueur dans lequel figure les réserves limitant l'engagement de RTE dans le cas où la localisation du poste n'est pas connue.

3.4. Règles d'entrée en file d'attente

Lors de la consultation, RTE n'a pas proposé de modifier les prérequis permettant l'entrée en file d'attente (réservation de la capacité) qui continuerait à se faire au moment de l'acceptation de la PTF par le demandeur car cela permet de proposer les offres les plus intéressantes aux demandeurs bien que dans le cas de demandes concurrentes, une seule des PTF proposée pourra être signée.

Afin de s'assurer de la maturité des projets entrant en file d'attente, RTE propose de conditionner l'entrée en file d'attente des projets, à la transmission d'un justificatif de la maîtrise foncière (titre de propriété, titre d'occupation, ...) de la parcelle destinée à accueillir le point de raccordement.

Retours des acteurs

Certains acteurs ont estimé qu'il serait plus cohérent que l'entrée en file d'attente soit réalisée au moment de la demande de PTF et non à la signature de cette dernière afin de limiter le risque d'avoir une PTF rendue caduque en raison de l'acceptation de sa PTF par un projet concurrent. En effet, RTE prendrait en compte les demandes de PTF précédentes pour réaliser les nouvelles qui correspondraient dans ce cas chacune à une unique solution ne pouvant pas être rendue caduque par l'acceptation par d'autres projets de leur PTF.

Analyse de la CRE

Faire entrer les projets en file d'attente au moment de leur demande de PTF, comme cela est réalisé notamment par Enedis, peut amener RTE à faire des offres moins intéressantes aux producteurs dans la mesure où elles prendront en compte la capacité réservée par les éventuelles PTF qui ne seront in fine potentiellement pas toutes acceptées. Toutefois, la CRE considère que, dans un contexte de demandes de raccordement croissantes, la réalisation de plusieurs PTF similaires pour des projets concurrents dont une seule pourra *in fine* être signée n'est pas nécessairement le processus le plus efficace. Néanmoins, une telle évolution ne peut pas être introduite sans une concertation ad hoc permettant d'en analyser les conséquences. La CRE demande donc à RTE de mener cette concertation dans un délai de 1 an.

La CRE est favorable à l'obligation de fourniture d'un justificatif relatif à la maîtrise foncière à la signature de la PTF afin de renforcer la maturité des projets entrant en file d'attente. Une disposition similaire dans la procédure de raccordement des consommateurs a déjà été approuvée par la CRE.

3.5. Règles de maintien des projets en file d'attente

La procédure actuellement en vigueur prévoit que, pour se maintenir en file d'attente, le projet doit de manière annuelle soit (i) fournir un document relatif à l'avancement du projet, soit (ii) verser une somme forfaitaire de 1 k€/MW dans la limite de deux versements. La procédure actuelle prévoit également la possibilité de suspension du projet après la signature de la PTF en cas de recours contentieux contre une autorisation administrative du projet.

RTE propose pour la nouvelle procédure :

- que le demandeur dispose de 24 mois à la suite de la signature de sa PTF pour réaliser l'étude d'impact de son projet en vue de la demande d'autorisation environnementale ainsi que les études nécessaires pour le dépôt du permis de construire. Au-delà du délai de 24 mois, le projet devra prouver que les démarches administratives et demandes d'autorisations ont commencé afin de pouvoir rester en file d'attente;
- d'élargir la possibilité de suspension du projet aux cas de refus d'autorisation par l'administration afin de laisser le temps nécessaire au porteur du projet de pouvoir former un recours contre cette décision.

Retours des acteurs

Les producteurs soulignent que bien qu'ils comprennent la volonté de RTE d'accélérer le processus, le délai de 24 mois pour clôturer la phase d'étude ne pourra pas être respecté par de nombreux projets pour des raisons hors de leur contrôle. En effet, après avoir sélectionné les bureaux d'étude, les études environnementales prennent au moins un an (étude faune/flore sur 4 saisons) puis des concertations doivent être organisées avec les acteurs locaux et les services de l'Etat avant de pouvoir déposer les demandes d'autorisations.

Afin de prendre en compte ces contraintes, RTE a proposé, à la suite de la consultation, que le demandeur puisse justifier de son retard 3 mois avant l'échéance des 24 mois et se voir accorder un délai supplémentaire d'un an si le retard est hors de son contrôle.

Analyse de la CRE

La CRE considère qu'il convient, pour accélérer le processus de raccordement et inciter les porteurs de projets à avancer sur leurs projets, de limiter la durée de la phase d'étude.

Néanmoins, cette limitation doit être compatible avec les obligations et contraintes qui pèsent sur les demandeurs. En l'occurrence, les utilisateurs ont fait part de leur impossibilité de tenir systématiquement la phase d'étude dans un délai de 24 mois. Ainsi, RTE doit sortir le projet de file d'attente à la fin de ce délai seulement après avoir constaté une absence de justification d'avancée des études de la part du demandeur, notamment lors du point annuel entre RTE et le demandeur sur l'avancement du projet prévu dans le modèle de PTF.

DECISION DE LA CRE

En application des dispositions de l'article 13 du cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) approuve les procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport des utilisateurs et des réseaux publics de distribution.

Par ailleurs, la délibération de la CRE n° 2019-274 du 12 décembre 2019 porte orientations sur les conditions d'approbation, le contenu et l'élaboration des procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport d'électricité.

RTE a soumis à l'approbation de la CRE le 27 juillet 2023, puis le 4 octobre 2023, un projet de procédure de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport d'électricité des installations de production et de stockage, accompagné du bilan de la concertation organisée au sein du Comité des utilisateurs du réseau public de transport d'électricité.

La CRE approuve le projet de procédure soumis par RTE, qui apporte des évolutions concernant notamment :

- la suppression de la proposition d'entrée en file d'attente (PEFA) ;
- le versement par le demandeur d'une somme forfaitaire lors de la demande de proposition technique et financière (PTF) ;
- la fourniture d'un justificatif de la maîtrise foncière de la parcelle destinée à accueillir le point de raccordement ;
- l'intégration d'une PTF spécifique aux demandes de raccordement nécessitant la création d'un nouveau poste du réseau public de transport ; et
- les règles de maintien en file d'attente des projets.

La nouvelle procédure sera mise en œuvre par RTE quatre semaines après la publication de la présente délibération.

La CRE demande en outre à RTE :

- de mener, dans un délai d'un an, une concertation afin de clarifier les attentes des acteurs et d'adapter, le cas échéant, le contenu des études exploratoires sans affecter le délai de réalisation des études et leur caractère non engageant ;
- de mener, dans un délai d'un an, une concertation permettant d'analyser les conséquences qu'aurait une entrée en file d'attente des projets au moment de leur demande de PTF, et non à la signature de cette dernière, en vue d'une éventuelle évolution de la procédure sur ce point ;
- de mettre à jour d'ici un an, après information préalable de la CRE, le montant de la somme forfaitaire à verser à la demande de PTF en fonction des éléments du retour d'expérience ; et
- d'apporter, dans les plus brefs délais, les améliorations nécessaires concernant la qualité et la fréquence de mise à jour des données disponibles sur les outils CAPARESEAU et CONTRAINTES RESEAU.

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'à RTE.

Délibéré à Paris, le 12 octobre 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON

ANNEXE

Le projet de procédure de traitement des demandes de raccordement des installations de production et de stockage au réseau public de transport d'électricité soumis à la CRE le 4 octobre 2023.