

DÉLIBÉRATION n°2024-128

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 3 juillet 2024 portant avis sur le projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables

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

1. Contexte, compétence et saisine de la CRE

Le développement des énergies renouvelables joue un rôle crucial dans la réalisation des objectifs de transition énergétique et de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie. Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel d'accélérer les raccordements des installations de production d'énergie renouvelable au réseau électrique de transport et de distribution. Cette accélération passe par la mutualisation des travaux et l'anticipation des besoins de développement de réseau.

Les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) ont été institués par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 (dite « Grenelle II ») afin de faciliter et d'organiser le développement des énergies renouvelables en mutualisant une partie des coûts de raccordement entre producteurs d'une même région.

Le régime S3REnR s'applique à tous les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable se raccordant aux réseaux publics d'électricité, hors cadre spécifique. Ces producteurs sont redevables d'une contribution au titre des ouvrages propres de leur installation, ainsi que d'une quote-part, fixée dans le S3REnR, pour le financement des coûts des ouvrages de réseau créés dans le périmètre de mutualisation en application du schéma. Les capacités d'accueil du schéma sont réservées pour une durée de dix ans au bénéfice des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable.

Ainsi, les S3REnR :

- définissent les ouvrages à créer ou à renforcer sur le réseau pour atteindre les objectifs de capacité fixés par le préfet de région en matière d'énergies renouvelables ;
- évaluent le coût prévisionnel de ces ouvrages de réseaux à créer ou renforcer ;
- permettent la mutualisation d'une partie des coûts des ouvrages à créer, via le paiement d'une quote-part par les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable au moment de leur raccordement au réseau.

L'article 29 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite « APER »)¹, codifié à l'article L. 342-3 du code de l'énergie par l'ordonnance du 23 août 2023 relative au raccordement et à l'accès aux réseaux publics d'électricité², prévoit qu'« *un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, précise les modalités d'application du présent article. Il fixe, notamment, le délai d'élaboration et la périodicité de la mise à jour du schéma permettant de tenir compte de l'évolution des dynamiques de raccordement et de développement des projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ainsi que des nouvelles prévisions d'installations déclarées auprès du gestionnaire de transport. Il définit le mode de détermination du périmètre de mutualisation des ouvrages inscrits dans le schéma, que ces ouvrages soient nouvellement créés ou existants.* ». Il précise également que « *le schéma assure la pertinence technique et économique des investissements à réaliser par les gestionnaires de réseaux, selon des critères fixés par décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.* »

L'article L. 134-10 du code de l'énergie prévoit notamment que « *la Commission de régulation de l'énergie est préalablement consultée sur les projets de dispositions à caractère réglementaire relatifs à l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.* »

La CRE a été saisie le 20 juin 2024 d'un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables en application des articles L. 342-3 et L. 134-10 du code de l'énergie. 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 décret

Le projet de décret dont la CRE a été saisie le 13 juin 2024, vise à préciser les dispositions introduites par la loi APER, notamment :

- l'encadrement des délais associés à certaines phases d'élaboration et de révision du schéma ;
- l'introduction d'une incitation (priorité d'accès à la capacité du schéma) pour les projets de production d'énergies renouvelables à se déclarer sur une plateforme dédiée mise à disposition par RTE afin de fiabiliser et consolider les travaux de planification ;
- l'introduction d'un critère technico-économique de sélection des ouvrages du S3REnR qui sera défini par arrêté après avis de la CRE ;
- la définition des ouvrages dits « *prioritaires* », établie par les gestionnaires de réseau et approuvée par la CRE, dont les travaux sont lancés dès l'approbation de la quote-part du S3REnR ;
- les modalités de raccordement d'un producteur lorsque les ouvrages, autres que les ouvrages propres, nécessaires à son raccordement ne sont pas inscrits au schéma (renoncement à la mutualisation des coûts) ;
- la suppression du principe d'adaptation des S3REnR et l'introduction d'un nouvel outil de flexibilité pour le raccordement en haute tension A (HTA) et en basse tension (BT) : le « réservoir de travaux ».

Les dispositions du projet de décret sont applicables en France métropolitaine continentale.

2.1. Élaboration, révision et reconduction des schémas S3REnR

Le projet de décret prévoit que la pertinence d'une révision est étudiée par le gestionnaire de réseau de transport (RTE), en lien avec les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD), dès l'entrée en vigueur d'un schéma en prenant en compte les nouvelles déclarations de prévisions d'installations de production par les producteurs et l'état des demandes de raccordement.

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

² Ordonnance n° 2023-816 du 23 août 2023 relative au raccordement et à l'accès aux réseaux publics d'électricité.

Si aucun besoin de révision n'est identifié, RTE informe le préfet de la reconduction du schéma en vigueur. Cette reconduction permet à RTE de ne lancer l'exercice de révision que s'il y a un besoin réel ou un risque avéré de saturation du schéma.

RTE est également tenu de procéder à une révision du schéma dans les cas suivants : à la demande du préfet, lorsqu'une difficulté majeure de mise en œuvre du schéma est identifiée, lorsque plus de la moitié de la capacité globale du schéma a été attribuée, ou au plus tard dans un délai de deux ans à compter de l'approbation de la quote-part du schéma en vigueur.

2.2. Introduction d'un droit de priorité d'accès à la capacité du schéma pour les producteurs HTB

En application de l'article L. 342-3 du code de l'énergie, le décret prévoit un droit de priorité d'accès à la capacité du schéma de douze mois pour les producteurs à raccorder en haute tension B (HTB) ayant réalisé leur déclaration sur la plateforme d'échange numérique lors de la phase de recensement des gisements et dont les projets ont été pris en compte pour la définition des ouvrages du schéma.

Conformément à cet article, RTE ne traitera pas, pendant les douze premiers mois du S3REnR, les demandes de raccordement des producteurs en HTB ne s'étant pas déclarés durant cette phase. Ces producteurs devront donc attendre douze mois avant de pouvoir redemander à bénéficier de la capacité du schéma. Les modalités de traitement de ces demandes seront précisées dans la procédure de raccordement des producteurs de RTE approuvée par la CRE.

2.3. Pertinence technico-économique des schémas S3REN

Un schéma S3REN intègre notamment des ouvrages à créer (dont le coût est mutualisé entre les producteurs EnR via la quote-part) et des ouvrages à renforcer (dont le coût est intégralement couvert par le TURPE).

Afin de garantir la pertinence technico-économique des investissements réalisés dans le cadre des S3REN, le projet de décret précise que les ouvrages à créer, dont le coût unitaire dépasse un seuil en euros par mégawatt (€/MW), ne peuvent être inscrits dans le schéma, sauf si cette inscription est nécessaire pour respecter la capacité globale définie par le préfet.

Ce seuil en euros par mégawatt sera fixé par un arrêté du ministre chargé de l'énergie après avis de la CRE.

2.4. Définition des ouvrages dits « prioritaires »

L'article D. 321-14 du code de l'énergie modifié par le projet de décret prévoit que RTE et les GRD sont tenus d'établir une méthode pour identifier les ouvrages prioritaires d'un schéma donné qui doivent être lancés immédiatement après l'entrée en vigueur du schéma. Ces méthodes sont soumises à l'approbation de la CRE.

Lors de chaque révision de schéma, conformément à l'article D. 321-15 du code de l'énergie modifié par le projet de décret, RTE devra fournir la liste des ouvrages prioritaires pour chaque schéma.

Enfin, les gestionnaires de réseaux devront également préciser dans leur Documentation Technique de Référence (DTR) les seuils de déclenchement des travaux et des études des ouvrages non prioritaires.

2.5. Renoncement à la mutualisation

La mise en place du processus de déclaration des prévisions d'installations de production et l'adoption du critère de sélection technico-économique des ouvrages S3REN, telles que prévues par la loi APER et précisées par le projet de décret, peuvent conduire un producteur d'électricité renouvelable à se retrouver dans l'une des deux situations suivantes :

- lorsque le producteur fait sa demande de raccordement, les gestionnaires de réseau sont en mesure de lui attribuer de la capacité réservée du schéma. Dans ce cas, le producteur sera redevable de la quote part des ouvrages mutualisés en plus de ses propres ouvrages ;

- lorsque le producteur fait sa demande de raccordement, les gestionnaires de réseau ne sont pas en mesure de lui attribuer de la capacité réservée du schéma, même en mobilisant les transferts ou le réservoir de travaux. Cette situation est susceptible de se produire lorsque le producteur n'a pas préalablement déclaré son projet, ou, s'il l'a déclaré, lorsqu'au moment de l'élaboration du schéma, son projet n'a pas été pris en compte par exemple parce que les parties prenantes ont considéré le projet trop peu mature, ou si les ouvrages nécessaires à son raccordement ne respectaient pas le critère technico économique. Dans ce cas, le producteur doit :
 - attendre la prochaine révision, ou
 - renoncer à la mutualisation des coûts au travers du S3REnR en payant l'ensemble des ouvrages nécessaires à son raccordement (renforcements y compris). Le projet de décret prévoit que, dans ce cas, en plus de sa contribution financière relative à des ouvrages propres, la somme payée par le producteur est au minimum égale à la quote-part du schéma en vigueur multipliée par la puissance de raccordement du producteur.

2.6. Introduction d'un nouvel outil de flexibilité : le « réservoir de travaux »

Le projet de décret prévoit que « [p]our tenir compte des incertitudes associées à la réalisation et localisation des projets d'installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, le schéma peut prévoir dans les postes de transformation entre les réseaux publics de distribution et le réseau public de transport, existants ou à créer et relevant du périmètre de mutualisation des investissements supplémentaires de création ou de renforcement permettant d'augmenter les capacités mentionnées au 2°. Dans ce cas, un document décrit les caractéristiques générales de ces ouvrages, leur coût prévisionnel et de la capacité additionnelle maximale associée. Les gestionnaires de réseau précisent dans leurs documentations techniques de référence les types d'ouvrages concernés ».

Le réservoir de travaux offre une flexibilité supplémentaire aux S3REnR en anticipant les besoins de réseaux futurs nécessaires au raccordement de petits producteurs en HTA et BT. Il permet de prévoir à l'avance des travaux d'une ampleur limitée et dont la typologie sera définie dans les DTR³ des gestionnaires de réseaux (ajout d'un transformateur, mutation d'un transformateur existant...), leur emplacement prévisionnel ainsi qu'une estimation de leur coût.

Ainsi, RTE peut réagir rapidement en cas de saturation locale du réseau, notamment pour répondre à des demandes de raccordement de petits producteurs sur les réseaux de distribution dont les délais de développement sont assez courts, sans devoir attendre la révision du schéma.

Le projet de décret prévoit que RTE peut activer ce réservoir de travaux selon les modalités suivantes :

- lorsqu'aucune révision du schéma n'est en cours, l'augmentation induite de la quote-part unitaire ne peut excéder 8 000 €/MW. Dans ce cas, la capacité globale du schéma est ajustée en fonction de la somme des capacités réservées supplémentaires dégagées par le réservoir et le coût des investissements est corrigé pour tenir compte des travaux de création des ouvrages supplémentaires mobilisés. RTE communique au préfet de région les nouvelles capacités créées en activant ce réservoir, la quote-part unitaire et la capacité globale d'accueil ainsi corrigées, et les publie sur son site internet ;
- lorsqu'une procédure de révision du schéma en vigueur est engagée, l'augmentation de la capacité globale de raccordement liée à l'activation du réservoir est prise en compte par le préfet lorsqu'il fixe la capacité globale de raccordement qui sera offerte par le schéma à l'issue de sa révision. Les coûts de création des ouvrages concernés sont intégrés à la quote-part du schéma à la suite de la révision.

Dans les deux cas, l'augmentation de la capacité globale d'accueil du schéma, liée à l'activation du réservoir de flexibilité, ne peut dépasser 500 MW.

³ Documentation technique de référence.

3. Analyse de la CRE

3.1. Processus d'élaboration et de révision des schémas

Le projet de décret introduit plusieurs évolutions dans le processus d'élaboration et de révision des S3REnR. La CRE est favorable au nouveau dispositif qui permettra d'établir une fréquence de révision des schémas plus régulière qu'actuellement, tout en la cadrant avec des critères objectifs.

Cette nouvelle organisation offre également aux gestionnaires de réseau la possibilité de reconduire les schémas si aucun besoin de révision n'est identifié, évitant ainsi de lancer inutilement des exercices longs et complexes.

3.2. Introduction d'un droit de priorité d'accès à la capacité du schéma pour les producteurs HTB

La CRE est favorable à l'incitation introduite par le projet de décret pour les producteurs HTB à se déclarer en amont de l'élaboration d'un schéma. Cette disposition permettra de fiabiliser la planification des S3REnR sans contraindre excessivement les porteurs de ces projets dont les délais de développement peuvent être longs. En effet, l'expérience montre que certains schémas ont été saturés et ont dû être adaptés ou révisés peu après leur mise en œuvre, entraînant des retards significatifs pour le raccordement des projets notamment HTA et BT.

3.3. Pertinence technico-économique des schémas S3REN

L'introduction d'un critère technico-économique, défini par arrêté, à la fois simple et transparent pour les ouvrages à créer dans le cadre des S3REnR devrait permettre d'accueillir les gisements nécessaires à l'atteinte des objectifs de la PPE/PPEr, tout en garantissant la pertinence technico-économique des ouvrages à réaliser pour la collectivité. Ce mécanisme devrait également accélérer les phases de concertation lors de la révision et de l'élaboration des schémas (la sélection des ouvrages devenant automatique et fondée sur un critère objectif). La CRE y est donc favorable.

La CRE note toutefois la limitation de l'application de ce critère technico-économique aux seuls ouvrages à créer, excluant ainsi les ouvrages de renforcement qui sont couverts à 100 % par la collectivité via le TURPE. L'absence d'un critère encadrant cette catégorie d'ouvrages pourrait conduire à des renforcements coûteux pour des projets d'intérêt limité pour la collectivité.

La CRE recommande donc de prévoir dans le décret la définition, par le même arrêté, d'un critère technico-économique applicable aux ouvrages de renforcement, s'il s'avérait pertinent après analyse des gestionnaires de réseaux.

3.4. Renoncement à la mutualisation

Afin de préserver la stabilité du schéma et consolider sa planification, le projet de décret précise les modalités de renoncement à la mutualisation des coûts dans le cadre d'un S3REnR, c'est-à-dire la possibilité pour un producteur d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable de demander à être raccordé même si le schéma en vigueur n'a pas prévu les ouvrages mutualisés nécessaires à son raccordement.

La CRE est favorable à ces modalités qui permettent d'éviter la remise en cause des ouvrages prévus par un schéma peu après son entrée en vigueur. Cette disposition incitera également les producteurs à s'inscrire dans le schéma approuvé en adaptant légèrement leurs projets ou à se déclarer sur la plateforme d'échange numérique en attendant la révision du schéma.

3.5. Outil de flexibilité « réservoir de travaux »

La CRE est favorable à l'introduction d'un réservoir de travaux, activable en cas de besoin, dans les S3REnR, afin d'y ajouter une flexibilité nécessaire pour assurer le raccordement des producteurs HTA ou BT dans les meilleurs délais et sans attendre les révisions des schémas.

Ce réservoir de travaux ne vise pas à apporter des modifications structurelles au schéma ni à remettre en cause sa consistance, mais plutôt à répondre aux besoins ponctuels de raccordement de petits projets ne nécessitant pas de travaux HTB majeurs hors des postes de transformation, dont les délais d'étude ne sont pas compatibles avec la réactivité nécessaire aux projets ENR de petite taille. La CRE est également favorable aux dispositions encadrant l'utilisation de ce réservoir.

Avis de la CRE

En application des articles L. 342-3 et L. 134-10 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis, par courrier reçu le 20 juin 2024, d'un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REN).

La CRE estime que le projet de décret assure un encadrement efficace des S3REN avec une déclinaison des étapes d'élaboration et de révision assurant à la fois une meilleure fluidité au dispositif et une planification plus robuste de ces schémas. La CRE rend donc un avis favorable sur ce projet de décret.

Afin d'améliorer la pertinence technico-économique de l'ensemble des ouvrages (ouvrages à créer et à renforcer) d'un schéma, la CRE recommande que le décret prévoie la définition par arrêté d'un critère technico-économique pour la sélection des ouvrages à renforcer au même titre que ceux à créer.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise au ministre chargé de l'énergie.

Délibéré à Paris, le 3 juillet 2024.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON