

octobre 2023

Déclinaison des dispositions de la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables relatives aux S3REnR

La loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables introduit un certain nombre d'évolutions relatives à l'élaboration et au fonctionnement des schémas régionaux de raccordement des énergies renouvelables (S3REnR). Dans le cadre de la déclinaison de ces évolutions au niveau réglementaire, l'UFE présente ses premières recommandations et observations.

LES S3REnR, AU SERVICE DE L'ACCÉLÉRATION DU RACCORDEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Les S3REnR sont des outils essentiels pour la construction du système électrique de demain. Ils permettent d'apporter visibilité, anticipation et optimisation du développement du réseau nécessaire à l'intégration des énergies renouvelables. Ils organisent une mutualisation d'une partie des coûts de raccordement aux réseaux, afin de faire porter à l'ensemble des porteurs de projets renouvelables les coûts associés au raccordement de leurs projets, là où ils seraient trop importants pour un seul acteur.

Cependant, les S3REnR sont aujourd'hui freinés par leurs délais d'élaboration particulièrement longs, tandis que la réalisation de l'infrastructure électrique en découlant est soumise à des délais importants liés notamment aux procédures d'autorisation administrative et environnementale. Cette situation conduit à ce que les S3REnR ne permettent plus de synchroniser le développement du réseau et l'arrivée de nouveaux producteurs d'énergies renouvelables. Plusieurs schémas se sont retrouvés localement saturés dès leur entrée en vigueur et après une longue période de révision.

Face à ce constat, la DGEC a organisé au cours de l'année 2022 des travaux associant l'ensemble des parties prenantes, qui ont conduit à l'adoption, dans le cadre de l'examen de la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables d'évolutions devant répondre à ces difficultés.

L'UFE salue l'adoption de ces mesures qui doivent maintenant faire l'objet d'une mise en œuvre réglementaire.

ANTICIPER LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU SUR UN HORIZON DE QUINZE ANS

Aux termes de l'article L. 321-7 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de la loi d'accélération, la capacité globale d'un schéma est fixée "*de façon à permettre le raccordement d'installations de production à partir de sources d'énergies renouvelables sur une durée de dix à quinze ans*".

L'horizon d'élaboration des S3REnR est un sujet essentiel. Les délais de développement du réseau nécessitent d'anticiper la réalisation des ouvrages, en particulier lorsqu'ils sont structurants, afin que le réseau soit prêt à accueillir les projets renouvelables au moment de leur réalisation. En effet, l'horizon de projection des S3REnR, qui permet de déterminer le niveau des capacités à développer et à réserver, dépasse l'horizon actuel de la programmation énergétique, qui est en outre fondée sur des objectifs de capacités raccordées. Une élaboration des S3REnR sur un horizon de quinze ans est donc nécessaire pour anticiper les besoins futurs en capacités de raccordement fondées notamment sur l'évolution du gisement, tout en limitant les coûts et l'impact environnemental du réseau.

L'UFE recommande de préciser par voie réglementaire que l'horizon d'élaboration des S3REnR est de quinze ans, afin d'assurer une certaine homogénéité à l'échelle nationale. Cette homogénéité permettra de garantir un dimensionnement pertinent, en particulier des ouvrages de transport interrégionaux, sur un horizon de temps comparable.

CLARIFIER LE RÔLE DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT DES RESEAUX A L'EGARD DE LA PLANIFICATION ENERGETIQUE

Les S3REnR sont des schémas de planification du développement du réseau. Ils n'ont pas vocation à être des outils de planification énergétique déterminant l'implantation des projets renouvelables. Leurs conditions d'élaboration doivent donc être décorrélées des circonstances propres à la planification énergétique, qui relève d'un exercice politique. En ce sens, le gisement identifié pour l'élaboration des schémas doit rester le principal élément de fixation de la capacité globale du schéma. En effet, celui-ci fait l'objet d'une identification sur un horizon de quinze ans, là où la programmation énergétique couvre deux périodes successives de cinq ans.

Pour autant, les S3REnR s'inscrivent dans le cadre d'une planification énergétique menée par l'Etat et les collectivités territoriales. En ce sens, l'article L. 321-7 du code de l'énergie précise que le préfet de région fixe la capacité globale notamment en tenant compte de la programmation pluriannuelle de l'énergie, des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, et du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou du schéma en tenant lieu. **L'UFE recommande de préciser par voie réglementaire que cette prise en compte doit se faire compte tenu des éléments disponibles au moment de l'élaboration des schémas, y compris lorsque leur révision coïncide avec un exercice de planification** (dans ces cas, la prise en compte doit se faire sans attendre

l'aboutissement et les conclusions des travaux de mise à jour de l'exercice de planification). La mise à jour périodique des S3REnR, introduite par la loi d'accélération, devra permettre de prendre en compte, le cas échéant, les évolutions relatives aux choix de politique énergétique.

Par ailleurs, la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables a introduit une méthode de planification reposant notamment sur l'identification de zones d'accélération, et le cas échéant, de zones d'implantation sous condition et de zones d'exclusion. L'UFE relève que l'identification de telles zones, renouvelée pour chaque période de programmation énergétique, pourrait entraîner des conséquences sur la planification du développement du réseau. Aux termes de l'article L. 141-5-3.- I. nouvellement crée du code de l'énergie, les zones d'accélération doivent permettre d'atteindre, à terme, les objectifs de la politique énergétique, en particulier ceux portés par la programmation pluriannuelle de l'énergie. Ces zones d'accélération sont donc susceptibles d'orienter l'implantation des projets sur le territoire. Cependant, et dans la mesure où l'horizon d'élaboration des S3REnR dépasse celui de la programmation énergétique, **il est indispensable que l'exercice de planification du développement du réseau ne soit pas défini par les travaux d'identification des zones d'accélération, qui ne sont par ailleurs pas des zones exclusives de développement des énergies renouvelables.** En outre, l'UFE rappelle que la définition de zones d'exclusion concerne le développement des projets renouvelables, éventuellement sur une technologie particulière, et non pas le développement du réseau. **Celui-ci doit donc pouvoir se développer là où il est nécessaire, sans que l'exercice de planification territoriale énergétique ne vienne conditionner la planification du développement du réseau** (notamment dans le cas où une infrastructure de réseau devait traverser une zone d'exclusion pour raccorder un projet situé dans un autre type de zone).

Enfin, l'UFE relève que les négociations en cours au niveau européen relatives à la révision de la directive énergies renouvelables (RED) pourraient conduire à la possibilité pour les Etats membres de définir des zones dédiées au développement du réseau et des projets de stockage, nécessaires pour l'intégration des énergies renouvelables. Ces zones devront être définies en synergie avec la définition de zones d'accélération renouvelables prévues dans le cadre de cette même révision, et pourront donner lieu à des exemptions en matière d'évaluation environnementale, sous réserve du respect de certaines règles au moment de leur définition, ou de la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble de la zone. L'UFE salue cette évolution, qui permettrait de disposer d'un levier d'accélération du développement du réseau. L'UFE considère que ces zones pourraient être utiles en France pour accélérer les démarches de demandes d'autorisation des projets de développement du réseau prévus dans les S3REnR). L'UFE considère qu'il serait opportun d'anticiper dès aujourd'hui la manière dont l'identification de ces zones s'articulerait avec la planification du développement du réseau, notamment afin d'éviter la multiplication des évaluations environnementales entre les différentes strates de planification.

IDENTIFIER ET FIABILISER LE GISEMENT

La plateforme AERO développée par RTE et en cours de déploiement constituera un outil essentiel à l'identification du gisement de projets renouvelables dans le cadre de l'élaboration des S3REnR, au travers des déclarations des projets en prospection et dans la mesure du possible leurs niveaux de tension de raccordement associés par les porteurs de projets, ce qui permet d'anticiper en amont les zones dynamiques et l'arrivée des demandes de raccordement. L'identification du gisement à un horizon de 15 ans implique, compte tenu du temps de développement des projets, de s'inscrire dans un exercice prospectif pour le gisement le plus éloigné. Si la révision périodique des schémas doit permettre de consolider progressivement le gisement déclaré, il demeure nécessaire de préciser les conditions dans lesquelles le gisement le plus lointain en termes d'horizon est pris en compte pour l'élaboration des schémas. A ce titre, **il est essentiel de construire une méthodologie permettant d'exploiter les données de gisement sur un horizon de 15 ans** (prolongation des trajectoires et modélisation du gisement, comparaison avec les dynamiques effectivement observées...). Compte tenu de la méthode d'identification du gisement (déclaration des porteurs de projets sur AERO complétée par une estimation du volume BT par les gestionnaires de réseaux de distribution fournie par ailleurs), l'élaboration de cette méthodologie ne peut reposer seulement sur les gestionnaires de réseaux et, afin qu'elle soit homogène et applicable à tous les schémas à l'échelle nationale, **l'UFE recommande de préciser par voie réglementaire que cette méthodologie devra faire l'objet d'une co-construction par les différentes parties prenantes, et qu'elle devra être publiée dans la DTR des gestionnaires de réseau relative aux S3REnR.**

Par ailleurs, l'outil économétrique développé par Enedis doit permettre d'anticiper et mieux prendre en compte les gisements diffus. **Il constituera ainsi un outil d'aide pour décider du volume de projets diffus à afficher à titre indicatif et à prendre en compte dans la capacité globale à réserver aux EnR.**

AUTRES THEMATIQUES

L'UFE poursuit ses travaux et réflexions pour proposer sa vision du nouveau cadre d'élaboration des S3REnR. A ce stade, l'UFE formule plusieurs remarques et interrogations :

- La loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoit que le S3REnR précise les ouvrages dont les études ou les travaux de réalisation sont engagés dès l'approbation de la quote-part du schéma. **Il conviendra de préciser le devenir du dispositif de l'anticipation (article D. 321-16 du code de l'énergie).** En outre, les ouvrages prioritaires constituent un levier important pour accélérer notamment les projets associés à des ouvrages à long délai de réalisation. En effet pour ces ouvrages, l'atteinte du seuil de déclenchement peut être un obstacle à la concrétisation de projets. Dès lors, il conviendra d'adapter les DTR en conséquence (critère de déclenchement sur seuil PTF...) pour assurer la cohérence d'ensemble des dispositions et leur efficacité.

- **La mise à jour périodique des schémas impose de repenser le binôme révision/adaptation tel qu'il existe aujourd'hui.** L'UFE considère ainsi que dans le cadre d'une révision périodique rapprochée, des adaptations ne peuvent plus être conduites dans les mêmes conditions. L'UFE considère cependant que les schémas doivent pouvoir conserver un minimum de souplesse afin d'activer tous les leviers disponibles dans l'accélération du raccordement des énergies renouvelables. Les fortes dynamiques de développement du photovoltaïque diffus observées sur certains territoires (compte tenu du rythme de maturité et de développement de ces projets) témoigne en ce sens d'un besoin de réactivité. **L'UFE propose donc d'étudier une articulation entre des révisions périodiques et un mécanisme de souplesse des schémas, ne conduisant pas à la modification d'un plan-programme au sens du code de l'environnement et permettant notamment d'assurer le transfert de capacités et de réaliser des travaux dans les postes existants afin d'en augmenter la capacité.**
- Les évolutions apportées par la loi d'accélération doivent permettre aux S3REnR de jouer leur rôle d'accélérateurs et facilitateurs de la transition énergétique. Ces évolutions reposent notamment sur une accélération des différentes étapes d'élaboration des schémas et un rythme de révision rapproché. Pour parvenir à tenir les délais et mettre à jour les schémas de manière périodique, **il est indispensable que les décisions nécessaires à leur mise en œuvre soient prises au bon moment.** L'UFE propose donc d'étudier un jalonnement des différentes étapes d'élaboration, autour de la clarification de la gouvernance, l'imposition de délais pour les prises de décision, et la définition de conséquences attachées à l'absence de prise de décision (décision par défaut, silence vaut acceptation...) afin de ne pas retarder l'élaboration et la révision des schémas. Ce jalonnement pourrait se traduire dans des compléments apportés aux dispositions des articles D. 321-10 à D. 321-21-1 du code de l'énergie. Dans le même esprit, l'UFE considère qu'il est nécessaire d'adapter le suivi de la mise en œuvre des S3REnR au nouveau cadre législatif (consultations, études, travaux...). **Ainsi, la révision fréquente des schémas devrait être mise à profit pour réinterroger la pertinence des Etats Techniques et Financiers (ETF).**
- Le nouveau cadre du L321-7 introduit que "les demandes de raccordement au réseau de transport d'électricité d'installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable ne peuvent bénéficier des capacités prévues par le schéma que si ces demandes correspondent aux prévisions d'installations déclarées préalablement au gestionnaire de réseau et **prises en compte** pour définir les créations ou les renforcements d'ouvrages à inscrire dans le schéma lors de son élaboration". **La définition et les modalités du terme "Pris en compte" doivent être discutées et définies dans la réglementation.**