

juillet 2022

Propositions de l'UFE pour accélérer le développement des énergies renouvelables face à l'urgence de la transition énergétique

Dans le contexte de l'établissement des nouveaux objectifs de développement des énergies renouvelables (EnR) au niveau européen¹, de la sortie nécessaire de la consommation d'énergie à partir de sources fossiles, de l'élaboration en France d'une loi d'accélération des EnR, de la loi de programmation énergie-climat (LPEC) et de la nouvelle Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE), et suite à sa note de position de juillet 2021², l'UFE fait état de ses propositions pour accélérer le développement des énergies renouvelables.

Constat : la France a été le seul pays de l'Union européenne à avoir manqué ses objectifs en termes de consommation finale brute énergétique à partir d'énergie renouvelable en 2020, avec une part de renouvelable de 19% au lieu de 23% de la consommation énergétique finale.

L'UFE a effectué un état des lieux permettant d'estimer, à l'horizon 2023, la capacité EnR installée et le taux d'atteinte des objectifs de la PPE des différentes filières³. Les objectifs de déploiement des capacités renouvelables de la PPE continentale ne seront a priori pas atteints à horizon 2023, excepté pour la filière photovoltaïque. Les projections, pour cette dernière, annoncent respectivement 16,5 GW et 21,1 GW de puissance installée au 1er janvier 2023 et au 1er janvier 2024, pour un objectif PPE 2023 de 20,1 GW. La filière éolienne terrestre n'atteindra que 90% de ses objectifs (21,6 GW au lieu de 24,1GW), tandis que la filière éolienne offshore-flottant n'atteindra que 62,5% des siens (1,5 GW contre 2,4 GW).

Le rythme nécessaire pour atteindre les objectifs 2028 est par ailleurs très soutenu par rapport au rythme de développement EnR des trois dernières années. La France doit en effet accroître le développement annuel des installations de production en les portant au moins de 1,7 à 3 GW pour

¹ REPowerEU

² <https://ufe-electricite.fr/5-propositions-de-lufe-pour-faciliter-latteinte-des-objectifs-de-developpement-des-enr-a-lhorizon-2023/>

³ Données disponibles au 15 juin 2022

le PV, de 1 à 2 GW pour l'éolien en mer et de 1,2 à 1,8 GW pour l'éolien terrestre⁴. De surcroît, pour cette dernière filière, le rythme ne sera pas suffisant pour atteindre la neutralité carbone annoncée à 2050.

L'atteinte des objectifs de développement des énergies renouvelables, notamment réhaussés par le paquet Fit for 55 et la stratégie REPowerEU, nécessitent une accélération substantielle de leur déploiement. Aussi, la facilitation et l'accélération des projets renouvelables doit être associée à une prise en compte des réseaux de distribution et de transport (ouvrages, lignes et interconnexions transfrontalières), qui sont au cœur de la transition énergétique en permettant l'intégration des énergies renouvelables dans le système électrique.

En outre, l'UFE est convaincue que la réussite de la transition énergétique se joue dans les territoires et nécessite l'adhésion des citoyens-consommateurs. La planification énergétique que l'UFE a appelée de ses vœux doit donc s'articuler de manière cohérente entre une optimisation indispensable au niveau national et une responsabilisation et un renforcement du rôle des collectivités territoriales et des citoyens.

Face à ces constats et face à l'urgence d'accélérer le déploiement des EnR, l'UFE développe ses propositions d'accélération selon cinq grands axes :

- I – Associer pleinement les territoires à la transition énergétique
- II – Donner aux services centraux et déconcentrés de l'État et à la justice administrative des moyens à la hauteur des enjeux de la transition énergétique
- III – Simplifier et accélérer la planification et l'instruction des projets EnR
- IV – Accélérer et faciliter le raccordement des projets EnR et le développement du réseau
- V - Libérer le foncier pour permettre l'implantation des projets EnR

⁴ Chiffres calculés en partant des cibles de la PPE 2023

I - ASSOCIER PLEINEMENT LES TERRITOIRES A LA TRANSITION ENERGETIQUE

La transition énergétique, dans un contexte d'évolution de l'équilibre entre production historiquement centralisée et productions EnR, se joue dans les territoires. Elle nécessite un cadre permettant sa mise en œuvre de manière cohérente et coordonnée à travers le territoire. Elle implique l'adhésion des citoyens à un « nouveau contrat social », en particulier à travers une meilleure perception des bénéfices du développement des EnR dans le cadre de la transition énergétique.

Proposition 1 : Assurer l'atteinte des objectifs de développement des énergies renouvelables au travers d'un pilotage cohérent et coordonné entre les différents niveaux de la politique énergétique, en particulier à l'échelle régionale

L'UFE salue la mise en œuvre de la régionalisation de la politique énergétique, à la suite de la loi climat et résilience, qui permet une transition énergétique au plus près des territoires. Cependant, et afin d'éviter son ralentissement par la superposition potentielle des niveaux de décision, l'UFE appelle les pouvoirs publics à renforcer la cohérence entre les différents outils de planification au niveau national et régional et à clarifier le processus de la régionalisation de la politique énergétique.

L'UFE recommande de renforcer la cohérence entre les différents outils de planification, particulièrement entre les outils de planification de l'infrastructure électrique (S3REnR, SDDR, PDR) et les outils de planification territoriale (SRADDET, SRCAE, SCOT, PLUI...). S'agissant précisément des S3REnR (voir III), et au regard de leur importance dans la réalisation du développement des EnR, il convient de s'assurer qu'ils puissent être mis en œuvre et révisés en dehors de toute contrainte chronologique liée à l'élaboration des différents schémas de planification énergétique et territoriale.

Concernant les comités régionaux de l'énergie, impulsés par le préfet et le président de région afin de proposer des objectifs de développement des EnR au niveau régional et d'en faire le suivi, l'UFE recommande de s'assurer qu'au-delà de ces compétences, les comités régionaux de l'énergie soient des lieux de facilitation de la concertation pour l'élaboration des projets EnR. A ce titre et afin d'apporter une représentativité optimale des comités régionaux, l'UFE recommande de créer un collège spécifique pour les gestionnaires de réseaux et d'élargir le collège de représentants des entreprises et de l'activité économique du secteur de l'énergie aux représentants des filières d'énergies renouvelables et des organisations professionnelles de producteurs et fournisseurs.

Proposition 2 : Identifier une application cohérente et filière par filière des « go-to areas » proposées par la Commission européenne dans sa proposition législative complémentaire sur la révision de la Directive RED II

L'UFE se félicite de la volonté de la Commission européenne d'accélérer les processus d'octroi de permis des projets et de renforcer les objectifs de développement des énergies renouvelables. L'UFE recommande que des garde-fous soient inscrits dans la Directive RED III pour que ces « go-to areas » soient définies filière par filière et qu'elles ne puissent pas conduire, par opposition, à la constitution de « no go-to areas », dans lesquelles le développement des énergies renouvelables serait ralenti ou évité au niveau des États membres.

L'UFE souligne que l'implantation de projets EnR uniquement dans des « go-to areas » avec une étude d'impact environnemental simplifiée (selon la définition actuelle au niveau UE) ne permettra pas d'atteindre les volumes de développement nécessaires pour assurer la neutralité carbone de l'Union et de ses États membres. Il est donc essentiel de **poursuivre les simplifications également en dehors des « go-to areas », pour que les États membres disposent d'un panel d'outils suffisants pour assurer la transition énergétique.** L'UFE recommande de renommer les go-to areas « acceleration zones » (ou zones d'accélération), afin de mieux refléter la volonté de la Commission européenne.

Proposition 3 : Permettre aux territoires de proximité, et en particulier les communes accueillant des parcs solaires ou éoliens, de pouvoir bénéficier d'une part garantie des recettes de l'IFER, en additionnalité avec les dotations de l'État

Afin d'ancrer la réalisation de la transition énergétique dans les territoires de proximité, l'UFE recommande de permettre aux communes de bénéficier davantage du dynamisme économique induit par le développement des énergies renouvelables au travers de l'IFER. L'UFE propose ainsi de revaloriser la part des recettes attribuées à l'échelon communal (à assiette IFER constante).

Pour ce faire **il est proposé de prévoir par principe qu'une part de 50% de l'IFER relatif aux installations éoliennes et photovoltaïques soit attribuée à la ou les communes d'implantation, 30% à l'EPCI et 20% au département.** Par délibération, la commune peut également permettre au bloc communal de se substituer pour une fraction de l'IFER qu'elle perçoit.

Cette mesure permet de **valoriser la commune comme niveau privilégié d'échange entre la population et les porteurs de projets** et comme échelon pertinent pour associer les citoyens à la transition énergétique et favoriser l'appropriation des projets renouvelables. Afin que cette mesure conserve sa portée, **l'UFE recommande de pérenniser cette recette directe, qui doit venir en complément des recettes que les communes perçoivent par ailleurs, et en particulier des concours**

de l'État, c'est-à-dire que les recettes issues de l'IFER n'entrent pas dans le calcul de la péréquation des dotations de l'État.

Proposition 4 : Favoriser la redistribution de la valeur créée par la transition énergétique aux citoyens et riverains à proximité des installations EnR (fonds éolien)

Une transition énergétique ancrée dans les territoires doit permettre aux citoyens, et en particulier les riverains des installations EnR de participer aux projets EnR et de bénéficier des retombées économiques de la transition énergétique (nouveaux emplois, revenus générés, etc.).

Aussi, l'UFE propose la mise en œuvre d'un dispositif qui permettrait de **favoriser la redistribution de la valeur créée par la transition énergétique**. Ce dispositif pourrait résulter d'un élargissement de l'objet du fonds de sauvegarde du patrimoine naturel et culturel envisagé pour la filière éolienne⁵ à des projets économiques, culturels, scientifiques et associatifs liés à la transition écologique dans les territoires. Ce fonds éolien serait abondé par une partie des investissements engagés par les porteurs de projet. Il pourrait également faire l'objet de « contrats de territoire » avec les collectivités locales.

Proposition 5 : Développer l'agrivoltaïsme et les projets solaires présentant des couplages d'intérêt pour l'agriculture

Les projets solaires en milieu agricole contribueront de manière significative à l'atteinte des objectifs de déploiement des énergies renouvelables, tout en apportant un service à la production agricole, une incidence acceptable sur la production agricole et/ou une incidence positive sur les revenus de l'exploitation agricole. **L'UFE recommande ainsi la définition d'un cadre favorisant le développement des projets « agrivoltaïques » ou présentant des « couplages d'intérêt pour l'agriculture »**. Ces derniers doivent pouvoir participer aux appels d'offres ou se développer au travers de corporate PPA. En revanche, il est nécessaire de prévoir dans les deux cas un mécanisme de contrôle du **maintien et de la pérennité de l'exploitation agricole sur l'emprise foncière accueillant les projets**.

Pour faciliter leur développement, l'UFE rappelle en parallèle l'importance de ne pas considérer ces installations comme artificialisantes et d'assurer une répartition de l'IFER en faveur des collectivités (voir les autres propositions de l'UFE en ce sens).

⁵ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.10.05_10mesures_Eolien-3.pdf

Proposition 6 : Encourager et faciliter le développement des PPA EnR en complément des mesures d'accélération du développement des EnR et de libération du foncier

Afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique, promouvoir la contractualisation à long terme sur la base de sources renouvelables à l'échelle des territoires, l'UFE recommande la définition d'un cadre de soutien au développement des PPA EnR.

II - DONNER AUX SERVICES CENTRAUX ET DECONCENTRES DE L'ETAT ET A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DES MOYENS A LA HAUTEUR DES ENJEUX DE LA TRANSITION ENERGETIQUE

Les pouvoirs publics sont des acteurs centraux de la transition énergétique, qu'il s'agisse de l'État, dont les services centraux et déconcentrés élaborent et mettent en œuvre la politique énergétique, ou de la justice administrative, qui contrôle l'action de l'administration. Dès lors, afin de permettre l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone fixé à 2050 et l'accélération du développement des EnR à l'horizon 2030, des objectifs précis doivent être définis afin d'orienter les actions attendues et en assurer le suivi. Pour ce faire, l'État et la puissance publique doivent pouvoir bénéficier de moyens à la hauteur des enjeux de la transition énergétique.

A. Services de l'État

Proposition 7 : Augmenter les effectifs des services de l'administration centrale et déconcentrée afin de permettre l'accélération du déploiement des EnR

L'atteinte des objectifs de développement des EnR nécessite un pilotage renforcé des politiques publiques contribuant au déploiement des projets EnR et une accélération substantielle de l'instruction des projets. Aussi, cette accélération ne peut se faire sans augmentation significative, tant en administration centrale qu'en administration déconcentrée, et en particulier au niveau des services instructeurs.

Au niveau de l'administration centrale, l'UFE recommande l'augmentation des effectifs de la DGEC s'agissant des bureaux pilotant le développement des filières EnR. En particulier, s'agissant de l'éolien en mer, l'UFE recommande une augmentation significative des effectifs (de 10 actuellement à 35-40 ETP), afin d'accélérer la planification du déploiement de la filière à l'échelle de l'ensemble des façades maritimes et permettre la mise en œuvre rapide des dispositifs notamment prévus par la loi ESSOC (pilotage des dialogues concurrentiels, organisation du débat public...). Ce ratio pourrait également être considéré pour les filières EnR terrestres.

Au niveau de l'administration déconcentrée, l'UFE recommande un triplement des effectifs chargés

de l'instruction des demandes d'autorisation des projets EnR. Alors qu'aujourd'hui un nombre très conséquent de projets est dans l'attente d'une décision d'autorisation, l'accélération de la transition énergétique ne pourra se faire qu'avec des effectifs renforcés, qui permettront aux projets d'être instruits dans des délais compatibles avec l'atteinte des objectifs de développement des EnR.

Proposition 8 : Mettre en place un reporting trimestriel réalisé par les pouvoirs publics et détaillant l'évolution de l'instruction des projets renouvelables

L'UFE rappelle sa proposition⁶ de mettre en place un **reporting concernant la phase d'instruction des projets renouvelables pour les différentes filières** pour améliorer la visibilité et le suivi du développement des projets à l'échelle du territoire. Ce reporting se fonderait sur des indicateurs permettant de suivre (i) le délai d'instruction des projets, (ii) le nombre de projets en cours d'instruction, (iii) le nombre de dossiers acceptés ou refusés, (iv) les motifs de refus des dossiers, (v) le nombre de projets autorisés et non encore construits.

Le reporting se situerait au niveau des services instructeurs et un bilan trimestriel des données permettrait d'accroître la connaissance des acteurs et citoyens concernant le développement des projets, de suivre les délais pris en matière de délivrance des autorisations des projets, d'appréhender les éventuelles disparités sur le territoire, d'anticiper les écarts par rapport aux objectifs de développement EnR fixés et d'améliorer en conséquence le pilotage de la politique publique de développement des énergies renouvelables.

Un tel reporting faciliterait ainsi l'analyse de la réalisation de la trajectoire de développement des EnR.

Proposition 9 : Fixer au niveau des services instructeurs et des préfets des objectifs de résultat en termes de taux d'autorisation et de délai d'instruction, en cohérence avec les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables

L'atteinte des objectifs de développement des EnR à l'échelle nationale et régionale doit être réalisée grâce à une trajectoire définie et des actions tournées vers le résultat à l'échelle de l'instruction des projets EnR. **Dès lors, l'UFE recommande la mise en place d'objectifs de résultat au niveau des services instructeurs et des préfets** (chargés de signer les autorisations), qui seraient fixés en adéquation avec les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables. Ces objectifs de résultat porteraient sur le taux de délivrance d'autorisations de projets sur un délai donné. Le suivi de ces objectifs serait facilité par la mise en place du reporting faisant l'objet de la proposition ci-dessus.

⁶ <https://ufe-electricite.fr/5-propositions-de-lufe-pour-faciliter-latteinte-des-objectifs-de-developpement-des-enr-a-lhorizon-2023/>

B. Justice administrative

Le juge administratif, en tant qu'il contrôle l'activité de l'administration, occupe également une place centrale dans la transition énergétique. En effet, le juge administratif est compétent pour connaître de nombreux recours exercés en matière de droit des énergies renouvelables. Or, si les délais de réalisation d'un projet EnR sont déjà suffisamment long du fait des procédures administrative relatives à l'obtention des différentes autorisation nécessaires, les délais de recours contentieux viennent s'ajouter à ceux-ci, rendant difficile le développement des EnR à un rythme compatible avec l'atteinte des objectifs de la politique énergétique. Dès lors, il convient de raccourcir significativement le temps dédié aux recours contentieux, afin de permettre la sortie des projets qui contribuent à l'atteinte de ces objectifs, sans pour autant remettre en cause le contrôle effectué par le juge administratif.

Proposition 10 : attribuer aux Cours administratives d'appel (CAA) la compétence pour connaître en premier et dernier ressort des recours exercés contre les projets EnR et des projets de transport et de raccordement nécessaires

Les délais de recours contentieux constituent un frein important à l'accélération du développement des énergies renouvelables. Dans une volonté d'accélérer le traitement des recours portant sur des projets éoliens terrestre, le pouvoir réglementaire a supprimé un degré de juridiction, rendant ainsi les Cours administratives d'appel compétentes en premier et dernier ressort pour connaître de tels recours. **Afin de généraliser cette accélération, et en cohérence avec les objectifs fixés en matière de politique énergétique, l'UFE recommande d'étendre cette simplification à l'ensemble des filières d'énergies renouvelables** (excepté pour l'éolien en mer, la loi « ASAP » ayant transféré la compétence de la CAA de Nantes vers le Conseil d'État) ainsi qu'aux projets de transport et de raccordement d'électricité.

Proposition 11 : Encadrer l'invocation de nouveaux éléments au cours d'une instance

Afin d'accélérer le traitement des contentieux, le pouvoir réglementaire a rendu automatique le système de cristallisation des moyens dans les recours exercés contre des projets EnR (c'est-à-dire le fait que les parties ne puissent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire de défense). **L'UFE propose d'étendre cette mesure à l'ensemble des contentieux relatifs aux projets EnR et à leur raccordement.**

Proposition 12 : Systématiser le règlement au fond après cassation dès le premier pourvoi pour les projets d'énergies renouvelables terrestres et les ouvrages du réseau

Afin de gagner du temps dans le traitement des contentieux liés à des projets EnR et aux ouvrages du réseau public d'électricité, l'UFE propose que le Conseil d'État, lorsqu'il prononce la cassation d'un arrêt de la cour administrative d'appel statuant en dernier ressort, règle systématiquement l'affaire au fond dès le premier pourvoi, sans renvoyer l'affaire devant une autre juridiction administrative. Ainsi, la décision du Conseil d'État statuant définitivement sur l'affaire dès le premier pourvoi en cassation marquerait la fin du contentieux relatif au projet EnR ainsi qu'aux projets de transport et raccordement nécessaires.

Proposition 13 : Encadrer les délais de traitement des recours contentieux

L'UFE propose que la durée de 10 mois pour juger d'un recours contentieux en Cour administrative d'appel (CAA) soit fixée. En tout état de cause, l'UFE propose d'encadrer les délais de traitement des recours contentieux en fixant un nombre d'années maximal pour la procédure complète de recours, qui reste à définir.

III. SIMPLIFIER ET ACCELERER LA PLANIFICATION ET L'INSTRUCTION DES PROJETS ENR

Proposition 14 : Consacrer l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur au développement des énergies renouvelables et des infrastructures de réseau associées

L'UFE recommande que toutes les filières renouvelables (y compris la petite hydroélectricité au regard de son intérêt pour le système électrique) relèvent d'un intérêt public majeur, étant indispensables à la transition énergétique en œuvre, et qu'elles puissent ainsi bénéficier de la procédure la plus favorable.

Proposition 15 : Organiser la planification et le débat public concernant l'éolien en mer en une seule fois de manière simultanée, à l'échelle de l'ensemble des façades maritimes françaises, d'ici à 2024

Les efforts que la France devra faire dans les prochaines années concerneront particulièrement le développement de l'éolien en mer, domaine dans lequel la France accuse un certain retard, bien

qu'elle possède le deuxième gisement de vent en mer en Europe. Afin d'accélérer fortement le déploiement de cette technologie compétitive et contribuant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique, **l'UFE propose d'organiser dès 2022-2023 la planification du déploiement de l'éolien en mer associé à l'échelle des 4 façades maritimes en une seule fois et de manière simultanée**, en se fondant sur les études environnementales préalables pertinentes (Observatoire de l'éolien en mer).

Cette planification unique pilotée par l'État avec l'ensemble des acteurs concernés doit permettre **d'anticiper l'implantation des parcs offshore, notamment au travers de l'organisation d'un débat public national décliné à l'échelle des façades maritimes**. La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) serait quant à elle ainsi saisie une seule fois.

Cela impliquerait des formes de concertation moins lourdes à l'échelle des projets en mer par la suite (post-attribution).

En outre, l'UFE propose que les objectifs du Pacte éolien en mer de mars 2022 établissant des objectifs d'au moins 18 GW de capacité éolienne en mer installée en 2035 et d'au moins 40 GW de capacité installée d'ici à 2050 soit inscrite dans la loi.

Proposition 16 : Mettre en place une autorisation unique pour les projets de raccordement éolien en mer

Le raccordement des projets éoliens offshore nécessite aujourd'hui l'obtention de diverses autorisations auprès de différents services de l'État, qui diffèrent selon qu'elles sont relatives à des opérations à terre, sur le domaine public maritime, ou en zone économique exclusive (ZEE). Afin d'accélérer et simplifier le déploiement de la filière éolien offshore, **l'UFE recommande la mise en place d'une autorisation unique de raccordement, qui regroupe l'ensemble des autorisations aujourd'hui** requises (autorisation environnementale à terre, autorisation environnementale sur le domaine public maritime, arrêté approuvant la concession d'utilisation du domaine public maritime, autorisation unique pour l'implantation et l'occupation des ouvrages en ZEE).

En outre, afin de simplifier et d'optimiser l'implantation des projets, **l'UFE recommande une harmonisation du régime applicable à la construction, au raccordement et à l'exploitation des éoliennes en mer sur le domaine public maritime et en ZEE.**

Proposition 17 : Mettre en place un guichet unique pour l'instruction des projets PV

Les acteurs souhaitant aujourd'hui développer un projet PV doivent mener plusieurs procédures en parallèle (e.g. défrichement, loi sur l'eau, dérogation pour espèce protégée, le cas échéant ICPE...),

ce qui complexifie la procédure et allonge les délais d'instruction. Les pouvoirs publics ont déjà mis en place un système de guichet unique pour la filière éolienne, simplifiant les démarches administratives et permettant de mieux estimer le délai des procédures.

L'UFE propose l'extension de ce dispositif à la filière photovoltaïque qui permettrait d'avoir un point d'entrée unique, par exemple les directions départementales territoriales, et de mieux coordonner les procédures d'instruction des différentes autorisations requises. Cette extension à la filière PV apporterait aux porteurs de projets une plus grande lisibilité sur les démarches administratives ainsi qu'une plus grande stabilité juridique du projet. L'instauration d'un guichet unique aurait également pour bénéfice de mieux maîtriser les délais d'instruction.

IV. ACCELERER ET FACILITER LE RACCORDEMENT DES PROJETS ENR

Proposition 18 : Permettre aux S3REnR de jouer pleinement leur rôle d'accélérateur de l'insertion des EnR dans le système électrique et en simplifier le processus

Le raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution des projets EnR constitue une étape essentielle dans la réalisation des projets EnR. Dès lors, l'UFE appelle à la mise en avant du rôle des S3REnR (schéma régional de raccordement au réseau des EnR) et à leur valorisation pour qu'ils jouent pleinement leur rôle d'accélérateur de l'insertion des EnR dans le système électrique.

L'UFE a formulé plusieurs propositions visant à assurer la cohérence entre les S3REnR et les outils de planification énergétique, à faciliter la réalisation des schémas validés et en vigueur, à accélérer la révision des S3REnR et à améliorer le processus d'anticipation. Ces propositions ont fait l'objet d'un développement dans une note dédiée (voir Annexe 2).

Proposition 19 : Confier à la CRE la compétence d'approbation des modèles de contrats d'accès au réseau public de distribution en injection (CARD-I)

L'UFE propose de renforcer la continuité du service public de l'électricité et l'égalité d'accès entre les utilisateurs du réseau public de distribution en conférant à la CRE **une compétence d'approbation des modèles de contrats d'accès au réseau public de distribution en injection**. L'UFE a consacré une note dédiée à cette proposition afin de la développer (Voir Annexe 1).

V – LIBERER LE FONCIER POUR PERMETTRE L'IMPLANTATION DES PROJETS ENR

Proposition 20 : Mettre en place une réflexion sur la rareté des espaces suffisants pour le développement des filières EnR et sur la libération nécessaire du foncier sur les territoires

L'UFE rappelle qu'elle invite les communes, services déconcentrés de l'Etat, filières EnR et gestionnaires de réseaux à une réflexion sur la rareté des espaces suffisants pour le développement des filières EnR et sur la libération nécessaire du foncier sur les territoires :

- (i) Le potentiel mobilisable dans les espaces déjà urbanisés (pour le photovoltaïque : toitures des bâtiments, évolution du bâti sous forme « bâtiment PV Ready », ombrières de parking ; valorisation prioritaire des sites dits « dégradés » et des terrains à faible enjeu foncier),
- (ii) Les terrains à moindres enjeux fonciers sous contrainte (décharges en communes soumises à la loi littoral), ainsi que les friches,
- (iii) Identification des complémentarités avec les usages agricoles et intégration des projets dans les territoires d'accueil

Proposition 21 : Considérer que les espaces occupés par les projets solaires ne sont pas artificialisés

L'UFE recommande de permettre la reconduction de la dérogation prévue par la loi climat et résilience relative à la comptabilisation des projets photovoltaïques dans la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers au-delà de la période transitoire de 10 ans. En effet, le niveau d'artificialisation des surfaces étant relativement faible par rapport à d'autres projets d'urbanisation et les EnR étant considérés comme relevant d'un intérêt public majeur indispensables à la transition énergétique, il est important que les projets photovoltaïques ne soient pas pris en compte lors de la comptabilisation de l'artificialisation des sols afin de faciliter leur implantation. **Cette mesure permettra de donner de la visibilité aux porteurs de projets comme aux collectivités compétentes chargées de réserver des zones dédiées au développement de parcs solaires.**

Proposition 22 : Mettre en place une obligation d'identification du foncier et de facilitation de son accès pour l'implantation des projets EnR en application des objectifs régionaux

Afin de garantir l'atteinte des objectifs de déploiement des EnR, l'identification et la sécurisation du foncier à l'échelle locale pour l'implantation des projets est nécessaire en coordination avec les

développeurs de projets EnR. Dans l'esprit de la proposition législative de la Commission européenne à l'occasion de la publication de la stratégie REPowerEU, l'UFE recommande ainsi la mise en **place d'une obligation d'identification et facilitation du foncier pouvant accueillir des projets en application des objectifs fixés à l'échelle régionale (en s'assurant que les autres zones ne deviennent pas des no-go areas).**

En outre, l'UFE recommande qu'un travail soit mené **pour sensibiliser le public à l'évolution nécessaire des paysages** dans un contexte de transition énergétique au niveau des communes, tel que le passage d'une extraction fossile en sous-sol à un développement des EnR sur sol⁷.

Proposition 23 : Faciliter l'implantation de la filière EnR et du réseau associé à travers la révision des lois montagne et littoral

L'implantation de projets renouvelables et des infrastructures de réseau associées dans les zones relevant des lois montagne et littoral constitue de l'urbanisation au sens de la jurisprudence administrative, ce qui empêche le développement des projets sur les terrains dégradés et friches industrielles situés dans ces zones. L'UFE recommande donc de permettre le développement des projets renouvelables et du réseau associé sur les terrains dégradés et friches industrielles dans les zones relevant de la loi montagne et de la loi littoral, en précisant que ces projets ne constituent pas une opération d'urbanisation au sens du code de l'urbanisme.

Proposition 24 : Faciliter le repowering en permettant aux projets de ne pas être soumis à de nouvelles autorisations foncières

Enfin, concernant le renouvellement des parcs EnR, l'UFE demande à ce que les installations qui arrivent à échéance ne soient pas soumises à de nouvelles autorisations foncières en cas de repowering.

⁷ Voir les recommandations du CESE de 2022 : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

Annexe 1 : Note de position de l'UFE concernant l'approbation du contrat d'accès aux réseaux publics de distribution d'électricité - injection (CARD-I) par la CRE (mai 2022)

Dans le cadre du sous-groupe de travail SG1 du GT raccordement de la DGEC, l'UFE souhaite mettre en avant le besoin de mettre en place une approbation par la CRE du CARD-injection pour tous les modèles de contrats d'accès au réseau. L'UFE se tient à disposition des services de l'administration pour approfondir ces points.

Pourquoi cette évolution ?

L'utilisateur du réseau public de distribution d'électricité (RPD) peut, soit confier à son fournisseur d'énergie le soin de conclure pour son compte un contrat d'accès au réseau avec le gestionnaire du RPD, soit signer directement un contrat d'accès au réseau avec le gestionnaire du RPD. Dans le premier cas, le modèle de contrat est, depuis la loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017, approuvé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), mais, dans le second cas, il ne l'est pas.

Cette différence de traitement n'offre pas aux utilisateurs du RPD la même garantie de supervision par la CRE des conditions d'accès au RPD, outre qu'elle est sans fondement logique.

Afin de donner les mêmes droits d'accès au RPD à tous ses utilisateurs, il est ainsi proposé que **la CRE approuve tous les modèles des contrats d'accès au réseau.**

Cette mesure concernerait les producteurs d'électricité déjà raccordés (550 000 producteurs environ dont 5 000 HTA), ainsi que les consommateurs bénéficiant d'un contrat direct (soit environ 4 500 consommateurs).

Par ailleurs, il est également proposé que les modèles de contrats d'accès au RPD aient vocation à s'appliquer à l'ensemble des contrats en cours d'exécution.

Dans une décision du 29 décembre 2021, le Conseil d'État a reconnu à la CRE le pouvoir, s'agissant des contrats GRD-F, de prévoir une application, en l'espèce immédiate, des modèles de contrats à l'ensemble des contrats en cours d'exécution. Le Conseil d'État considère également qu'il incombe à la CRE de prévoir, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qui seraient, le cas échéant, nécessaires.

L'UFE considère que si l'application à l'ensemble des contrats en cours d'exécution est un objectif souhaitable, elle doit se faire à l'issue d'une concertation placée sous l'égide de la CRE. Cette consultation permettra aux acteurs de faire part de leurs situations particulières, s'agissant notamment de la sécurité juridique et de l'équilibre économique des contrats, de sorte que la CRE puisse prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires.

La proposition d'application de la nouvelle disposition proposée répondrait, quant à elle, à un motif d'intérêt général suffisant, en ce qu'elle viserait à garantir :

- le principe d'égalité de traitement entre tous les utilisateurs du RPD, exigé tant par le droit interne que par le droit européen, alors que ceux-ci bénéficient à ce jour de modèles de contrats d'accès au réseau très différents en fonction de la date de mise en service de leurs installations de production ;
- la continuité du service public d'électricité, en édictant pour tous les utilisateurs du RPD des durées d'indisponibilité de celui-ci qui soient en adéquation avec les travaux d'entretien et de renouvellement à la charge du GRD ; et,
- la sécurité juridique à l'égard des utilisateurs du RPD, en évitant la coexistence de durées d'indisponibilité du RPD différentes selon la date de conclusion du modèle de contrat d'accès au réseau, laquelle est source de nombreux contentieux à ce jour entre le GRD et plusieurs utilisateurs du RPD.

Les évolutions proposées

Article L. 134-3 du code de l'énergie *(complété par un 7°)*

La commission approuve :

- 1° La liste des emplois mentionnée aux 1° et 2° du I de l'article L. 111-30, les accords, contrats ou décisions mentionnés aux articles L. 111-17, L. 111-36 et L. 111-37 ;
- 2° Les programmes annuels d'investissements mentionnés aux II de l'article L. 321-6 et de l'article L. 431-6, ainsi qu'à l'article L. 421-7-1 ;
- 3° Les modalités de participation et règles de détermination de la rémunération des capacités de réglage de la fréquence ou de la tension mentionnées à l'article L. 321-11 ;
- 4° Les règles techniques et financières élaborées par les opérateurs et relatives à l'équilibrage des réseaux de gaz naturel et à la couverture des besoins mentionnées aux articles L. 431-4, L. 431-5 et L. 431-8 ;
- 5° Les conditions techniques et commerciales relatives au raccordement au réseau de transport de gaz prévues aux articles L. 453-2 et L. 453-6 ;
- 6° Les modèles de contrats ou de protocoles d'accès aux réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel conclus entre les gestionnaires de réseaux publics de distribution et les fournisseurs, prévus aux articles L. 111-92-1 et L. 111-97-1.
- 7° Les modèles de contrats d'accès aux réseaux de distribution d'électricité conclus entre les gestionnaires de réseaux publics de distribution et les utilisateurs du réseau prévus à l'article L. 111-92-1.

Article L. 111-92-1 du code de l'énergie *(complété par (i) les mots « les producteurs et les consommateurs » et « et du 7° » au premier alinéa)*

Des modèles de contrat ou de protocole, établis par chaque gestionnaire de réseau public de distribution, déterminent les stipulations contractuelles permettant un accès

transparent et non discriminatoire aux réseaux pour les fournisseurs, [les producteurs et les consommateurs](#). Ces modèles de contrat ou de protocole sont soumis à l'approbation de la Commission de régulation de l'énergie en application du 6° et du 7° de l'article L. 134-3.

Pour les gestionnaires d'un réseau public de distribution desservant au moins 100 000 clients, le silence gardé pendant trois mois par la Commission de régulation de l'énergie vaut décision de rejet. Pour les gestionnaires d'un réseau public de distribution desservant moins de 100 000 clients, le silence gardé pendant trois mois par la Commission de régulation de l'énergie vaut décision d'acceptation.

Annexe 2 : Note de position de l'UFE : accélérer le raccordement des EnR aux réseaux électriques à travers les schémas S3REnR (mai 2022)

Dans le contexte de l'élaboration de la nouvelle Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) et de sa régionalisation (PPEr), et plus largement dans le cadre d'une trajectoire vers la neutralité carbone à l'horizon 2050 pour la France, l'UFE appelle à la mise en avant du rôle des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) comme un schéma de planification des réseaux électriques (au même titre que les plans décennaux de développement du réseau réalisés par les gestionnaires de réseau) et à leur valorisation pour qu'ils jouent pleinement leur rôle d'accélérateur de l'insertion des énergies renouvelables (EnR) dans le système électrique.

Les S3REnR ont pour but d'apporter visibilité, anticipation et optimisation de l'accueil des EnR au niveau régional. Ils permettent la mutualisation d'une partie des coûts de raccordement aux réseaux, afin de faire porter à l'ensemble des porteurs de projets EnR (hors exonération) une partie des coûts associés au raccordement de leurs projets, là où ces coûts seraient trop importants pour un seul porteur de projet. Les S3REnR ont déjà permis d'adapter le réseau pour raccorder plus de 10 GW de projets EnR, tandis que 15 autres devraient prochainement être raccordés par ce biais.

Cependant, les S3REnR sont aujourd'hui freinés par leurs délais d'élaboration particulièrement longs, tandis que la réalisation de l'infrastructure électriques associée est soumise à des délais importants liés aux procédures d'autorisation administrative et environnementale. Ces délais allongent significativement le temps de développement des réseaux et de raccordement des projets EnR.

L'UFE appelle ainsi à faire évoluer le cadre de révision et d'évolution des S3REnR pour répondre au besoin d'accélération du raccordement des EnR.

Pour y parvenir, il sera par ailleurs nécessaire de renforcer les effectifs affectés à l'élaboration des schémas et au raccordement des installations EnR à la hauteur du doublement des raccordements prévus dans les prochaines années et des besoins d'anticipation pour le plus long-terme. Plus largement, l'UFE rappelle sa position⁸ visant à renforcer les effectifs des services instructeurs pour appuyer le suivi des demandes d'autorisation des projets EnR et la mise en place d'un reporting régional et national concernant cette phase.

L'UFE rappelle que les S3REnR ne constituent pas un outil de planification de l'implantation des installations de production d'énergie renouvelable sur le territoire, mais de planification et d'anticipation du déploiement des réseaux : il convient donc de préciser ce rôle, et d'en assurer la cohérence avec les autres schémas d'aménagement du territoire.

⁸ <https://ufe-electricite.fr/5-propositions-de-lufe-pour-faciliter-latteinte-des-objectifs-de-developpement-des-enr-a-lhorizon-2023/>

1. Assurer la cohérence entre les S3REnR et les outils de planification énergétique

La planification des infrastructures électriques nécessaires à l'insertion des EnR, bien qu'elle s'appuie sur une planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables, doit bien être différenciée de cette dernière. Ainsi, le cycle de vie des S3REnR ne doit pas être subordonné à court terme aux travaux de régionalisation des objectifs de la PPE prévue par la loi climat et résilience du 22 août 2021 (visant une PPE régionalisée et la création de Comités régionaux de l'énergie).

A cet égard, si les articles L. 321-7 et D. 321-11 du code de l'énergie prévoient que le Préfet fixe la capacité globale de raccordement des S3REnR « en tenant compte » de différents schémas de planification (PPE, SRADDET, SRCAE), **l'UFE rappelle qu'un tel rapport de prise en compte n'emporte pas les conséquences attachées à un rapport de compatibilité ou de conformité⁹.**

En outre, la révision d'un S3REnR est gouvernée par des dynamiques qui lui sont propres (taux de saturation, mise en œuvre etc.)¹⁰, qui en font des schémas techniques amont aux schémas d'aménagement du territoire. Dès lors, la fixation d'une nouvelle capacité globale d'accueil des EnR par le préfet de Région, indispensable à la révision d'un S3REnR, ne doit pas être conditionnée ou retardée par la publication des autres schémas de planification. Le préfet doit donc s'appuyer en premier lieu sur la dynamique de développement des énergies renouvelables (y compris gisement du PV diffus) remontée par les producteurs, la dynamique des dossiers en instruction dans les DREAL & DDT et, dans un second temps, sur la dernière version en vigueur du SRADDET, indépendamment d'un éventuel processus de révision en cours.

L'UFE propose ainsi que le code de l'énergie prévoit en son article D. 321-11 la validation des hypothèses d'élaboration des S3REnR par une autorité compétente en complément de la fixation de la capacité globale de raccordement du S3REnR réalisée par le préfet de Région, et ce en amont de la fixation des objectifs de la PPE, afin de garantir leur robustesse et afin de lancer les études et les travaux nécessaires. La nature des hypothèses à valider et leur granularité seront à préciser par la suite.

⁹ Cf. Guide de légistique, 3ème édition, Documentation française, p.297 pour les conséquences attachées aux rapports de compatibilité et de conformité, et Conseil d'Etat 28 juillet 2004 n°256511 pour les conséquences attachées au rapport de prise en compte.

¹⁰ Le préfet peut également demander la révision du schéma aux termes de l'article D.321-20-5 du code de l'énergie.

2. Faciliter la réalisation des schémas validés et en vigueur

2.1 Raccourcir les délais relatifs aux procédures d'autorisation administrative et environnementale des ouvrages d'infrastructure électrique

L'UFE rappelle qu'en moyenne 70% de la durée totale d'un projet d'ouvrage du réseau électrique HTB ou d'un poste source est dédié aux démarches administratives et à l'obtention des autorisations. Cette durée, qui représente de 5 à 10 ans, n'est pas compatible avec la dynamique de déploiement des EnR rendue nécessaire par la transition énergétique (en particulier pour la filière photovoltaïque, les projets de moins de 1 MW peuvent être réalisés en moins de deux ans, tandis que les projets photovoltaïques sur toiture peuvent être construits en moins d'un an suivant la demande de raccordement). Afin que le temps de développement des infrastructures électriques puisse être réduit et mieux aligné avec le temps de développement des installations EnR, il convient de **clarifier et simplifier un certain nombre de procédures auxquelles les projets sont soumis**.

S'agissant du temps dédié aux consultations, l'UFE rappelle que la création d'un poste source et de son raccordement au réseau public de transport sont soumis à la Circulaire Fontaine¹¹ lors du lancement du projet. Cette dernière implique une concertation (dite Concertation Fontaine) avec les parties prenantes locales afin de définir les conditions d'implantation de la ligne et de son fuseau, qui peut durer près d'un an.

L'UFE propose d'encadrer les délais administratifs de la concertation Fontaine, de proportionner le dispositif aux enjeux de chaque projet, en fusionnant les deux étapes de concertation pour les projets de création de postes HTB/HTA raccordés via une liaison souterraine, voire en exonérant de concertation Fontaine ceux dont le raccordement est de faible longueur. L'UFE recommande également de supprimer l'examen au cas par cas pour les postes de transformation HTB/HTA¹², le S3REnR ayant déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale. Enfin, l'UFE recommande de clarifier l'application de la notion de projet aux ouvrages mutualisés des S3REnR (postes collecteur ou renforcement amont) afin qu'ils constituent un projet distinct des projets de production et de leur raccordement direct au réseau.

L'UFE recommande par ailleurs de dématérialiser l'attestation de conformité de l'installation électrique (Consuel), ainsi que les dossiers et certains échanges dans le cadre de la Concertation Fontaine.

2.2 Permettre le déclenchement anticipé des travaux nécessaires à la réalisation des infrastructures électriques

¹¹ Circulaire du 9 septembre 2002

¹² Voir l'annexe à l'article R122-2 du code de l'Environnement

Afin d'accélérer l'insertion des EnR dans le système électrique, l'UFE recommande que les gestionnaires de réseaux puissent dès l'entrée en vigueur d'un schéma S3REnR prendre les décisions d'investissement nécessaires et lancer les travaux de création et de renforcement d'ouvrages dans le cadre du S3REnR sans attendre que le seuil de déclenchement des travaux soit atteint.

2.3 Pérenniser et préciser le principe de la mutualisation

L'UFE rappelle que la mutualisation d'une partie des coûts de raccordement est un principe essentiel pour éviter de faire peser sur un seul porteur de projet des coûts de raccordement qui seraient rédhibitoires. Cependant, certains gisements peuvent conduire à des coûts de raccordement très élevés et donc à une mutualisation fragilisée. L'UFE propose donc qu'au-delà d'un certain seuil de coût, restant à définir, les ouvrages réseaux correspondant à de telles demandes de raccordement ne soient pas intégrés au S3REnR. Ces projets se verraient alors proposer une offre de raccordement dans des conditions restant à déterminer ou seraient temporisés, permettant ainsi de préserver le sens et le bénéfice de la mutualisation.

3. Accélérer la révision des S3REnR

3.1 Raccourcir les délais relatifs à la révision des S3REnR

A l'heure actuelle, la révision des schémas au périmètre des régions faisant suite à la loi NOTRe est réalisée en 3 à 4 ans environ. Ces délais sont largement imputables aux délais de procédures de concertation et d'évaluation environnementale : au moins quatre étapes de concertation réglementaires similaires se juxtaposent actuellement, sans compter la concertation non-réglementaire.

Dès lors, l'UFE recommande urgemment de conduire une revue des procédures de concertation et d'évaluation environnementale. L'UFE recommande d'en réinterroger les étapes, de travailler à une parallélisation des processus et de supprimer les étapes dupliquées (même autorisation pour un même schéma à différents pas de temps).

L'UFE estime que la simplification de ces étapes de concertation et de procédure d'autorisation environnementale pourrait ramener le délai de révision des S3REnR à moins de deux ans, ce qui constituerait un délai davantage en phase avec la dynamique de développement des énergies renouvelables.

Dès lors, les révisions pourraient être menées à des échéances plus régulières (par exemple tous les deux ans). Cette nouvelle dynamique de révision, incrémentale, permettrait de rapprocher le développement du réseau de la dynamique des projets et de l'évolution des gisements, et donc d'améliorer l'efficacité des S3REnR.

3.2 Introduire une gouvernance permettant de garantir les délais de révision

Afin d'éviter que les calendriers de révision ne dérivent du fait d'impératifs politiques exogènes à une planification technique, l'UFE propose la mise en place d'une gouvernance qui permette de garantir le respect des délais de révision des S3REnR. Cette gouvernance pourrait s'appuyer à la fois sur un encadrement de la procédure de révision, et sur le suivi du respect de ces délais.

S'agissant de l'encadrement des délais, l'UFE propose un jalonnement à plusieurs niveaux :

- a. Encadrer le délai entre la saisine du Préfet (qui doit être anticipée) pour lancer une révision (atteinte du critère de 66%) et la fixation de la capacité globale par le Préfet à trois mois
- b. Encadrer le délai entre la fixation des capacités par le Préfet et le lancement de la consultation des parties prenantes à entre trois et six mois
- c. Encadrer réglementairement les délais de concertations liés au code de l'énergie en les limitant à trois semaines pour les adaptations comme les révisions
- d. Clarifier la saisine de l'Autorité environnementale pour avis sur une révision en parallèle de la concertation préalable du public
- e. Fusionner les deux consultations au titre du code de l'énergie, dites « des parties prenantes » et des « AODE »
- f. Possibilité que les adaptations ne soient pas soumises à « examen au cas par cas » ni mise à jour de l'évaluation environnementale stratégique pour une adaptation simple du S3REnR

S'agissant de la gouvernance, l'UFE propose que ces délais puissent être suivis et garantis par une autorité compétente, qui pourrait être le Préfet de Région.

4. Améliorer le processus d'anticipation

4.1 Consacrer la séquence gisement/cartographie/réseau

L'UFE met en avant l'importance de la séquence gisement/cartographie/réseau dans la définition de la capacité des schémas S3REnR.

L'UFE recommande que seuls les gisements EnR fournis par les fédérations de producteurs EnR, puis à terme via la plateforme de déclaration en ligne développée par RTE (sous le nom de projet « AERO »), pour les projets relevant d'un raccordement en HTA ou HTB, soient les données d'entrée nécessaires à l'élaboration des schémas. L'UFE rappelle qu'à date, les cartographies réalisées par les Préfets pour l'éolien terrestre ne sont pas opposables et doivent donc rester indicatives pour l'implantation des projets EnR. Elles pourront en revanche être un outil utile à superposer aux gisements déclarés pour en conforter les hypothèses.

Concernant la filière solaire, l'identification des gisements de la filière solaire au niveau de la basse tension (PV diffus), voire au niveau HTA concernant la solarisation de moyennes et grandes toitures ou de petites entités foncières, puis de l'anticipation de son développement est indispensable. La durée relativement courte de développement et la publication de l'arrêté du 6 octobre 2021 rendent nécessaires une meilleure quantification et prise en compte de ces capacités pour en permettre l'accueil sur le réseau.

4.2 Systématiser le recours aux études d'anticipation de long-terme

Les études d'anticipation et l'anticipation de procédures conformément au 4° bis de l'article D. 321-15 du code de l'énergie sont un outil important de développement des réseaux. À date, ce principe a été adopté dans un schéma¹³.

L'anticipation de long terme doit être étendue pour les créations d'ouvrages afin d'accélérer le développement des EnR dans le cadre du processus d'élaboration des S3REnR.

Ces anticipations de long-terme doivent être complétées en assurant non seulement la possibilité de lancer des études de détail et l'obtention des autorisations des ouvrages mais également la possibilité de lancer lesdits ouvrages identifiés et nécessaires pour accélérer le développement des EnR. Pour rappel, les coûts des études de détail et l'obtention des autorisations des ouvrages sans suite sont inclus dans le schéma lorsqu'il s'agit d'ouvrages de création. Dès lors que les créations d'ouvrages par anticipation ayant vocation à intégrer la quote-part des S3REnR sont engagées, les coûts sont couverts par ladite quote-part.

¹³ S3REnR Bourgogne-Franche-Comté