

Commission spécialisée du CNTE dédiée à la loi de transition énergétique
Séance du 20 mars 2014

Document préparatoire au point « Energies Renouvelables »

Les éléments présentés dans ce document n'ont pas fait l'objet de discussions interministérielles

Cette note présente l'état actuel des réflexions en termes d'évolution du cadre des énergies renouvelables, qui pourront être mises en œuvre dans le cadre de la LPTE (en particulier dans le titre IV, ENR), ou par d'autres moyens (dont des dispositions réglementaires).

I. Mécanismes de soutien.

Les réflexions en cours sur l'évolution des mécanismes de soutien au développement des énergies renouvelables (EnR) montrent que les enjeux de l'intégration au marché de l'électricité et au système électrique des EnR deviennent de plus en plus prégnants. Ces réflexions sont engagées tant au niveau national qu'au niveau européen. En particulier :

- En France, la consultation sur l'évolution des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables lancée par le MEDDE s'est clôturée le 28 février ;
- Au niveau européen, la Commission travaille à l'élaboration de nouvelles lignes directrices encadrant les aides d'Etat à l'énergie et à l'environnement.

Le dispositif de soutien aux énergies renouvelables en France prévoit actuellement une obligation d'achat basée uniquement sur un tarif d'achat préférentiel de l'électricité produite, fixe sur une durée déterminée. Ce tarif d'achat fixe est attribué soit via un guichet ouvert soit au travers d'appels d'offres.

1. Dans ce contexte, le projet de loi de transition énergétique prévoit la création d'un mécanisme (dit "complément de rémunération") qui vise à permettre la mise en œuvre de dispositifs de soutien sous la forme d'une aide versée en complément de la vente sur le marché de l'électricité produite par les énergies renouvelables.

Le projet de loi prévoit une articulation entre ce nouveau mécanisme et le mécanisme existant de l'obligation d'achat, permettant au Gouvernement de choisir le type d'installations qui sera éligible à l'un ou à l'autre de ces dispositifs, le dispositif actuel d'obligation d'achat pouvant être maintenu pour les types d'installations déterminés par voie réglementaire. Le maintien en parallèle de ces deux mécanismes permettra de gérer une transition progressive vers une meilleure intégration au marché des EnR.

Le projet de loi vise également à modifier la section du code de l'énergie relative aux appels d'offres afin de permettre aux candidats retenus à l'issue de ceux-ci de pouvoir bénéficier soit d'un contrat d'achat (dispositif déjà en vigueur) soit d'un contrat offrant un complément de rémunération (nouveau dispositif). Le recours à l'un ou l'autre de ces dispositifs serait défini par le cahier des charges de l'appel d'offres.

2. Le projet de loi prévoit également, à ce stade, la possibilité de confier à d'autres entités qu'EDF et les ELD, la responsabilité de conclure les contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération. En effet, actuellement la gestion des contrats d'achat est confiée à Electricité de France (EDF) et aux entreprises locales de distribution, acheteurs obligés en application des articles L. 311-12 et L. 314-1. EDF, acteur dominant sur le marché de la production et de la fourniture d'électricité, gère la majorité de ces contrats. Introduire un nouvel organisme chargé spécifiquement de la gestion des contrats d'achat et de la valorisation de l'électricité acquise au titre de ces contrats, notamment via les garanties d'origine, pourrait permettre d'optimiser les charges de service public par une gestion plus concurrentielle de l'électricité acquise au titre des contrats d'achat.
3. Enfin, le cadre actuel de l'obligation d'achat prévoit uniquement une rémunération sous forme de tarifs d'achat réglementés fixes. Le projet de loi vise à ouvrir la possibilité de recourir à d'autres types de rémunération : tarifs d'achat variables, indexés sur le marché, etc.).

Le projet de loi vise également à apporter des précisions complémentaires sur les critères de détermination des conditions d'achat : prise en compte des coûts de production et des modalités de fonctionnement d'installations performantes représentatives des filières et possibilité de cumuler ou non la rémunération de l'obligation d'achat avec d'autres aides financières ou fiscales.

II. **Energies marines renouvelables.**

La transition énergétique engagée par le Président de la République vise à diversifier le mix énergétique national et à développer l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Dans ce contexte, les énergies marines renouvelables sont une opportunités pour la France. La France est en effet la deuxième puissance maritime mondiale, avec 11 millions de kilomètres carrés de zone maritime sur quatre océans. Elle bénéficie ainsi d'une situation géographique privilégiée et dispose d'un potentiel considérable dans ce domaine.

Le lancement du Comité National pour les Energies Renouvelables en mer le 6 novembre 2013 confirme la priorité donnée par le Gouvernement au soutien des énergies renouvelables en mer. Les appels d'offres éolien en mer lancés en 2011 et 2013 ainsi que l'Appel à Manifestation d'Intérêt pour le développement de fermes pilotes hydroliennes, lancé en octobre 2013 sont des vecteurs majeurs du développement des EMR.

Dans ce contexte, le projet de loi prévoit plusieurs dispositions en faveur du développement des énergies renouvelables en mer.

1. Afin de sécuriser au mieux les procédures administratives relatives au régime des concessions du domaine public maritime et applicables aux énergies renouvelables, une disposition est envisagée pour préciser la partie législative du CGPPP. Par ailleurs, il est envisagé de créé un régime d'autorisation spécifique pour les sites d'essai en mer d'installations de production d'électricité renouvelables afin qu'un titulaire unique d'une autorisation d'occupation du DPM puisse sous-traité une partie de la zone concédée à des tiers souhaitant réaliser des opérations de R&D sur les installations qu'ils développent. Des discussions sont actuellement en cours entre les services des différents ministères concernés pour

confirmer la nécessité d'opérer par voie législative. Dans le cas contraire, les adaptations nécessaires des textes seraient opérées au niveau réglementaire.

2. La réglementation applicable en matière de redevance archéologique n'est aujourd'hui pas adaptée aux ouvrages en mer, et notamment aux énergies marines renouvelables. Le projet de loi prévoit par conséquent une disposition pour préciser son application. Cette disposition n'étant pas nécessairement spécifique aux énergies renouvelables en mer, elle pourrait être traitée dans le cadre d'un autre vecteur législatif (par exemple dans le cadre d'une loi de finance), en fonction des arbitrages qui seront rendus par le Gouvernement.
3. Si l'acceptabilité, voire les attentes sont globalement fortes dans les régions maritimes concernées par le développement de projets d'énergies renouvelables en mer, des recours contentieux sont à craindre. Dans le cadre juridique actuel, ces recours peuvent être paralysant sur de nombreuses années, compte tenu notamment du besoin de sécurité juridique pour lever les fonds nécessaires à la réalisation des investissements. Dans ce contexte, des réflexions en cours dans le cadre de la préparation du projet de loi sur les possibilités de limiter le nombre de niveaux de recours, ainsi que les délais de recours (ce dernier volet relevant de la voie réglementaire).

III. **Hydro-électricité.**

L'hydroélectricité est la première source d'électricité renouvelable en France, avec une production s'élevant à plus de 75 TWh en 2013, ce qui représente près de 14% de la production électrique totale française et 74% de l'électricité renouvelable produite. Sa contribution est donc déterminante pour atteindre les objectifs d'énergie renouvelables de la France. C'est aussi une énergie flexible, essentielle pour assurer la sécurité du réseau électrique. Les installations hydroélectriques constituent à elles seules les deux tiers du parc de production de pointe et d'extrême pointe. On peut même dire que l'hydroélectricité est « doublement renouvelable » car cette flexibilité favorise l'insertion des énergies intermittentes renouvelables dans le système électrique (éolien, photovoltaïque). A l'heure actuelle, les barrages sont aussi les outils de stockage d'électricité les plus intéressants d'un point de vue technico-économique, même si les investissements nécessaires sont conséquents. Enfin, les usines hydroélectriques comptent parmi les moyens de production d'électricité les moins coûteux, et sont donc un outil de compétitivité économique et de préservation du pouvoir d'achat des français.

La quasi-totalité du potentiel hydroélectrique est exploité par des ouvrages qui relèvent du régime juridique de la concession (95% de la puissance installée et 93% de l'énergie produite). Cela signifie concrètement que les barrages sont la propriété de l'Etat, et qu'ils constituent un patrimoine national qu'il faut gérer au mieux afin de concilier : production énergétique, gestion équilibrée de la ressource en eau, maîtrise des impacts environnementaux, développement économique local, développement des filières industrielles françaises de l'hydroélectricité et ressources financières pour l'Etat et les collectivités locales.

Dans ce contexte, le projet de loi prévoit plusieurs dispositions pour améliorer la gestion des concessions et les modalités de renouvellement des contrats.

1. Les titres de concessions hydroélectriques ayant historiquement été attribués au fur et à mesure de la construction des différents ouvrages, les dates d'échéance des concessions d'une même chaîne d'exploitation hydraulique ne coïncident pas nécessairement. Or, il est indispensable que les procédures de renouvellement préservent la cohérence des périmètres existants sur les plans énergétique et environnemental et ne désoptimisent pas des ensembles optimisés de facto par un acteur intégré. Pour cela, le projet de loi introduit la possibilité de regrouper plusieurs concessions préalablement à la mise en concurrence, de façon à créer un ensemble cohérent avec une date d'échéance unique. Cette date serait obtenue pondérant les dates d'échéance des différents contrats au prorata des revenus générés. L'équilibre économique de l'ensemble des contrats ainsi regroupés serait donc préservé à l'échelle de la vallée. Cette méthode, dite « du barycentre », avait été annoncée dans un courrier conjoint des ministres de l'énergie, du budget et de l'économie d'août 2013, en réponse à un référé de la cour des comptes. Elle est indépendante des modalités de renouvellement des concessions qui pourront être mises en œuvre dans les mois et années à venir.
2. Le projet de loi modifie aussi les modalités de calcul de la redevance sur le chiffre d'affaires afin de tenir compte de l'ensemble des recettes de la concession, et notamment du produit de la vente des certificats de capacité.
3. Afin d'améliorer la gestion des concessions, le projet modifie les conditions de recours aux déclarations d'utilité publique et permet de déléguer au concessionnaire des missions de protection du domaine hydroélectrique concédé.
4. Enfin, pour renforcer le contrôle de l'autorité concédante, il introduit un délit d'obstacle au contrôle et crée un régime de sanctions administratives similaire aux dispositions qui existent actuellement dans le code de l'environnement pour les installations soumises à autorisation.

IV. Chaleur renouvelable. ENR dans les territoires.

Il est envisagé de :

- préciser les compétences des communes ou inter-communalités pour la gestion de réseaux de chaleur (et froid),
- proposer des mesures tendant à dynamiser le développement des réseaux : études de potentiel local, réalisation de schémas directeurs des réseaux de chaleur par les communes ou inter-communalités (obligation de réalisation de ces études et schémas, dans des délais à fixer par la loi).

Ces dispositions auraient vocation à être dans le titre II de la loi, relatif à la gouvernance, dans le chapitre consacré à l'action et à la gouvernance territoriales.

Toujours dans le cadre de ce chapitre des dispositions (dont il reste à vérifier si elles sont de nature législative) sont à l'étude pour voir comment améliorer le suivi de la mise en œuvre (entre l'Etat, les Régions, les acteurs) des orientations du SRCAE en matière de

développement des énergies renouvelables, comme c'est le cas avec les cellules régionales biomasse pour le bois.

Des dispositions sont aussi à l'étude pour faciliter la participation des collectivités locales au montage de projets d'ENR (participation à des SAS par exemple).

V Mesures de simplification.

Par ailleurs une série de mesures de simplification ont été prises ou sont en cours :

- (pour rappel) mesures de simplification pour l'éolien terrestre dans la « Loi Brottes » de 2013,
- expérimentation de permis unique pour l'éolien terrestre et la méthanisation dans plusieurs régions (loi de 2014 habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier la vie des entreprises) : le projet d'ordonnance et de décret sont en cours d'examen au Conseil d'Etat,
- possibilité de prolonger les durées de validité des autorisations des parcs éoliens (pour que les autorisations restent valides si les projets sont retardés pour des raisons ne dépendant pas du porteur de projet, comme la durée des raccordements électriques), mesure de nature réglementaire qui sera introduite par le décret susvisé,
- relèvement du seuil d'enregistrement pour les méthaniseurs agricoles (décret finalisé).

VI Réflexions structurelles.

On rappellera enfin les actions structurelles décidées :

- feuilles de route sur les énergies renouvelables en mer, annoncées au comité national des énergies marines en novembre 2013, avec, entre autres, actuellement une demande d'information auprès des acteurs sur leur vision des perspectives et actions à conduire pour le développement de l'éolien flottant, une mission de repérage de nouvelles zones propices pour l'éolien offshore confiée au CEREMA (établissement public du MEDDE créé début 2014 par regroupement de ses services techniques : CETE, CERTU, CETMEF, SETRA), mission de conseil confiée aux inspections générales sur l'organisation des futurs appels d'offres,
- consultation publique sur les modes de soutien aux ENR, close le 28 février, en cours de dépouillement,
- groupe de travail sur l'auto-consommation, lancé en décembre dernier.

Le cas échéant ces travaux pourront nourrir des propositions législatives qui pourront être réintroduites ultérieurement dans le projet de loi.