

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 mars 2016 portant avis sur le projet de décret relatif au service de flexibilité locale

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Hélène GASSIN et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

L'article 199 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* a introduit la possibilité de mener, jusqu'au 18 août 2019, des expérimentations locales sur les réseaux publics de distribution d'électricité.

L'objectif de cet article est de permettre à des acteurs locaux de fédérer un ensemble de consommateurs, de producteurs et d'autres acteurs, afin de moduler les puissances électriques injectées et soutirées sur la portion du réseau public de distribution d'électricité concernée par l'expérimentation pour optimiser localement la gestion des flux d'électricité.

Dans ce cadre, par courrier reçu le 10 février 2016, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un projet de décret *relatif au service de flexibilité locale*, pour avis. Le présent avis comporte une présentation du contenu du projet, les éléments d'analyse qui fondent les propositions d'amendements de la CRE, ainsi qu'un projet de décret amendé en annexe.

1. Contenu du projet

Le projet de décret contient sept articles, qui concernent :

1. le rappel des objectifs de la loi ;
2. le champ d'application ;
3. les obligations pour le porteur de projet ;
4. l'étude, l'avis motivé et la convention proposée par le gestionnaire de réseaux ;
5. l'approbation de la CRE et les impacts sur le réseau public de transport ;
6. le rapport public sur l'expérimentation ;
7. l'exécution et la signature.

Concernant le rappel des objectifs de la loi, l'article 1^{er} du projet de décret prévoit la définition d'un service de flexibilité locale, ainsi que celle de ses objectifs, et précise que l'expérimentation ne peut porter que sur des ouvrages du réseau situés « *en aval d'un même point de ce réseau* ».

Concernant le champ d'application, l'article 2 du projet de décret définit, d'une part, la durée d'exécution du dispositif « *à titre expérimental et jusqu'au 18 août 2019* » et, d'autre part, la notion de « *porteur de projet* », à même de proposer un service de flexibilité locale. Il s'agit du regroupement, sous une « *personne morale* », d'établissements publics de coopération intercommunale et de la métropole de Lyon, en tant que « *coordinateurs de la transition énergétique* » (cf. article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales), ainsi que des autorités organisatrices de la distribution de l'électricité (cf. 2^e alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du même code), et ce, « *en association avec des producteurs et des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel et, le cas échéant, d'autres collectivités publiques ou personne morale regroupant ces personnes* ».

Concernant les obligations faites au porteur de projet, l'article 3 du projet de décret dispose que celui-ci doit communiquer au gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité de la zone de desserte divers éléments caractérisant sa proposition de service. Il doit, par ailleurs, indiquer toute participation aux mécanismes nationaux décrits dans les articles L. 321-9 à L. 321-16 du code de l'énergie (programmes d'appel et d'approvisionnement des producteurs, mécanisme d'ajustement, services système, effacement, responsable d'équilibre), en plus de ce service de flexibilité.

L'article 4 du projet de décret prévoit que le gestionnaire du réseau public de distribution émet un « avis motivé » sur la proposition du porteur de projet, dans un délai de trois mois, après éventuelle consultation de la ou des autorités organisatrices de la distribution d'électricité concernées. Le même article prévoit que le gestionnaire du réseau public de distribution de l'électricité réalise une étude afin de « déterminer l'impact potentiel du service sur les coûts d'investissement ou de gestion » du réseau. Cette étude est jointe à l'avis.

Si l'avis est positif, le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité propose sous quatre mois une convention régissant ce service, précisant notamment les engagements réciproques et responsabilités des acteurs concernés, ainsi que les conditions de rémunération du service, qui « se fonde sur l'évaluation par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité de l'impact effectif du service sur les coûts d'investissement et de gestion du réseau public de distribution d'électricité ». Le porteur de projet, rémunéré « à hauteur des coûts évités », ne partage pas les bénéfices éventuels liés à la mise en œuvre du service avec le gestionnaire de réseaux.

L'article 5 du projet de décret précise que la convention et l'étude doivent être transmises pour approbation à la CRE. Le silence gardé par la CRE pendant deux mois, vaut acceptation.

La CRE doit « tenir compte de l'impact sur le réseau de transport, de l'équilibre offre-demande et de l'impact » sur les mécanismes nationaux cités précédemment. Elle transmet, « pour observation », au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité les « projets de conventions pouvant avoir un impact sur les aspects susvisés, après en avoir informé les gestionnaires de réseaux de distribution ». S'il y a « impact » sur ces mécanismes, le gestionnaire du réseau public de transport est tenu de définir les principes spécifiques à mettre en œuvre, notamment concernant le « calcul des écarts des responsables d'équilibre concernés ».

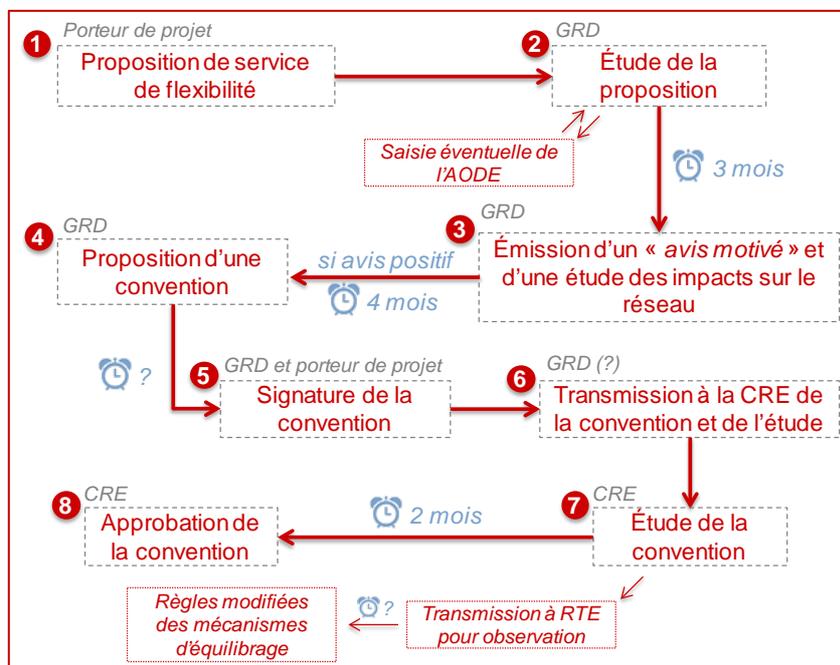


Figure 1 – Le processus proposé par le projet de décret

L'article 6 du projet de décret dispose que ce rapport public doit contenir une évaluation des « conséquences économiques et financières » pour chacune des parties impliquées, et être établi par chaque gestionnaire de réseaux publics de distribution d'électricité concerné, pour le 18 mai 2019, en collaboration avec le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité et la CRE. L'article 6 dispose,

en outre, que le « *cas échéant, un arrêté du ministre chargé de l'énergie peut décider de prolonger l'expérimentation pour une durée de quatre ans* ».

2. Analyse de la CRE

Le projet de décret encadre et développe les conditions dans lesquelles l'expérimentation de services de flexibilité locale introduite par l'article 199 de la loi du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* pourra être mise en œuvre.

2.1 Rémunération du service de flexibilité locale

Le dispositif législatif autorise des établissements publics et des collectivités territoriales à s'associer à des tiers, producteurs ou consommateurs d'électricité et de gaz naturel, afin de proposer, à titre expérimental, à un gestionnaire de réseaux de distribution d'électricité un *service de flexibilité locale* pour lui permettre de réduire ses coûts d'investissements ou de gestion de ses réseaux. Par exemple, ce service peut prendre la forme d'un effacement ponctuel de consommation, d'une modulation ou un report de charge, d'un écrêtement de production d'électricité, d'une conversion d'un excédent d'électricité en hydrogène ou en gaz naturel. Les tiers associés à l'expérimentation peuvent, également, participer aux marchés nationaux de l'énergie.

Le gestionnaire de réseaux de distribution d'électricité concerné devra rémunérer le porteur de projet, « *à hauteur des coûts* » d'investissement ou de gestion de ses réseaux qui lui sont effectivement évités grâce au recours à cette flexibilité.

Ces modalités permettent de s'assurer que le recours au service n'accroît pas les charges couvertes par le tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution de l'électricité (TURPE). Par ailleurs, ce décret ne prévoit pas que la rémunération tienne compte des coûts de mise en œuvre de la flexibilité par le groupement, mais uniquement de ceux évités au gestionnaire de réseaux. Le dispositif est ainsi susceptible d'introduire une rémunération excédant une rémunération raisonnable au regard des charges effectivement engagées par le groupement.

En conséquence, la CRE recommande que la proposition du porteur de projet, décrite à l'article 3 du projet de décret, mentionne les coûts engagés dans le cadre du service de flexibilité locale et une évaluation des autres recettes potentielles. L'article 4 devrait aussi préciser que la rémunération soit fondée sur « *l'évaluation par le gestionnaire du réseau public de distribution de l'impact effectif du service sur les coûts d'investissements et de gestion du réseau public de distribution d'électricité, dans la limite d'une couverture des coûts du porteur de projet augmentée d'une marge raisonnable pour une telle activité* ».

2.2 Procédure d'approbation de la convention

D'après ce projet de décret, c'est à la CRE, lors de la phase d'approbation de la convention, de « *tenir compte de l'impact sur le réseau de transport, de l'équilibre offre-demande et de l'impact sur les mécanismes* » nationaux, dont le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité est responsable. Le cas échéant, le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité peut proposer de modifier les règles mentionnées aux articles L. 321-9 à L. 321-16 du code de l'énergie. Dans cette hypothèse, les règles définissent les modalités de « *prise en compte dans le calcul des écarts des responsables d'équilibre concernés* ».

Le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité n'est donc impliqué que tardivement dans le processus. Ceci est susceptible de retarder l'approbation par la CRE des conventions. Il semble, par ailleurs inadapté que le gestionnaire du réseau de transport d'électricité définisse, lors de chaque approbation de convention, des règles spécifiques.

La CRE estime plus pertinent d'anticiper la concertation avec le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité et que celle-ci soit réalisée, sous l'égide du gestionnaire de réseaux publics de distribution d'électricité concerné par l'expérimentation, dès la phase d'étude et d'avis sur la proposition soumise, afin que la convention signée en tienne compte.

Tenant compte de ces contraintes, la durée maximale de la phase d'étude de la proposition pourrait être étendue à quatre mois ; celle de l'établissement de la convention serait alors réduite à trois mois, afin de conserver les délais globaux proposés.

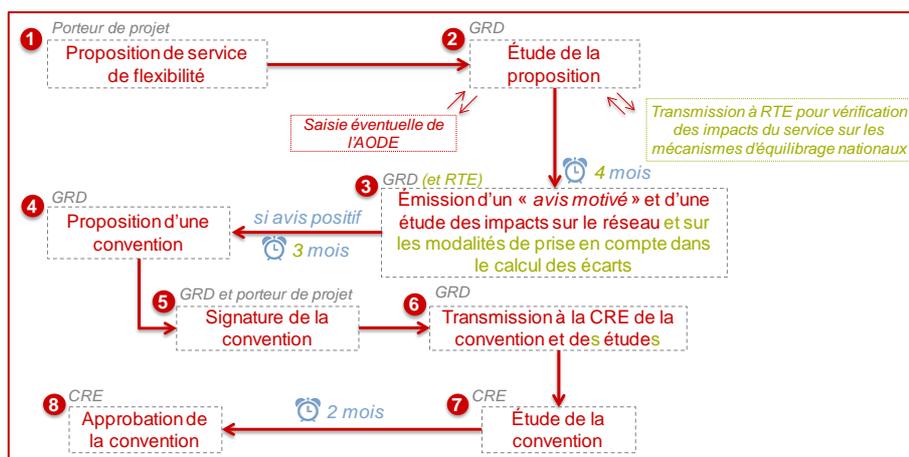


Figure 2 – Une proposition alternative de la CRE

Enfin, la CRE considère que le silence qu'elle garderait s'agissant de l'approbation de la convention ne saurait valoir décision d'approbation (cf. article 5 du projet de décret). Il s'agit en effet d'un dispositif visant à établir des modalités spécifiques d'utilisation des réseaux publics d'électricité, emportant des conséquences financières, en termes de rémunération versée par le gestionnaire de réseaux au porteur de projet.

Si l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose qu'en principe le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation, par dérogation, l'article L. 231-4 du même code prévoit que le silence de l'administration vaut rejet s'agissant des demandes présentant un caractère financier.

La CRE veillera à apporter une réponse explicite aux conventions soumises. Néanmoins, le cas échéant, elle estime que son silence de deux mois à compter de la soumission d'une convention signée doit valoir refus en application des dispositions de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration.

3. Avis de la CRE

Compte tenu des éléments qui précèdent, la CRE émet un avis favorable sur le projet de décret *relatif au service de flexibilité locale*, sous réserve :

- à l'article 3, que les coûts de mise en œuvre de la flexibilité et une évaluation des autres recettes potentielles soient explicitement mentionnés dans la proposition soumise par le porteur de projet ;
- à l'article 4, qu'il soit précisé que le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité est associé au processus, par le gestionnaire de réseaux publics de distribution d'électricité concerné, dès l'étape d'avis sur les propositions soumises ;
- à l'article 4, de prévoir expressément que la rémunération du service de flexibilité est fixée dans la limite d'une couverture des coûts de mise en œuvre de ce service augmentée d'une marge raisonnable ;
- à l'article 5, de supprimer que le silence gardé par la CRE vaut acceptation.

Les observations de la CRE sont intégrées dans le projet de décret amendé figurant en annexe du présent avis. Ce projet de décret comporte par ailleurs des propositions de modifications formelles.

Fait à Paris, le 17 mars 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le Président,

Philippe de LADOUCETTE

Vu la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, notamment son article 199 ;

Vu l'avis du conseil supérieur de l'énergie en date du 2 février 2016 ;

Vu l'avis de la Commission de régulation de l'énergie en date du 17 mars 2016 ;

Le Conseil d'État entendu,

Décrète :

Article 1

Pour l'application du présent décret, un service de flexibilité locale est une action qui a pour objet de moduler les puissances électriques injectées et soutirées sur la portion de réseau concernée par l'expérimentation afin d'optimiser localement la gestion des flux d'électricité.

Ce service vise à réduire les besoins d'investissements ou les coûts de gestion du réseau public de distribution de l'électricité tout en assurant un bénéfice net positif pour le système électrique.

L'Chaque expérimentation ne peut porter que sur des ouvrages du réseau public de distribution d'électricité situés en aval d'un même point de ce réseau.

Article 2

À titre expérimental et jusqu'au 18 août 2019, un ou plusieurs établissements publics et collectivités territoriales mentionnés à l'article L. 2224-34 et au deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités locales en association avec des producteurs et des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel et, le cas échéant, d'autres collectivités publiques ou personne morale regroupant ces personnes, peuvent proposer au gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité la réalisation d'un service de flexibilité locale.

La personne morale regroupant les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article est dénommée ci-après porteur de projet.

Article 3

Le porteur de projet ~~communique~~ soumet au gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité, le périmètre de son expérimentation, qui comprend au moins les éléments suivants : caractérisant sa proposition de service. Ces éléments comprennent notamment la liste des points de connexion des producteurs et consommateurs impliqués associés à l'expérimentation, au titre de l'article 2 du présent décret ; les objectifs poursuivis recherchés ; les conditions d'activation du service proposé (délai de mise en œuvre, engagement dans le temps) ; les moyens mis en œuvre, les coûts de mise en œuvre de la flexibilité par le porteur de projet, et les autres recettes potentielles ; ainsi que le taux de fiabilité du service visé ; le cas échéant, la participation aux mécanismes mentionnés aux ~~des~~ articles L. 321-9 à L. 321-16 du code de l'énergie.

Article 4

Le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité émet un avis motivé sur le périmètre de l'expérimentation après consultation, le cas échéant, de la ou des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité concernées, dans un délai de ~~trois~~ quatre mois à compter de la réception de la proposition, ~~sur la proposition transmise par le porteur de projet.~~

Une étude est réalisée par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité afin de déterminer l'impact potentiel du service sur les coûts d'investissement ou de gestion du réseau public de distribution d'électricité. Cette étude est jointe à l'avis visé au 1^{er} alinéa du présent article.

Le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité transmet au gestionnaire du réseau public de transport les propositions d'expérimentation qui intègrent des capacités participant aux mécanismes mentionnés aux articles L. 321-9 à L. 321-16 du code de l'énergie ou susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement du réseau de transport.

Si l'avis rendu par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité est positif favorable, le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité propose dans les trois quatre mois un projet de convention. La convention précise l'organisation, les échéances, les engagements réciproques et responsabilités des acteurs concernés, les conditions techniques et financières dans lesquelles se réalise le service de flexibilité locale ainsi que les conditions d'évolutions du périmètre d'application de la convention.

La proposition de rémunération se fonde sur l'évaluation par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité de l'impact effectif du service sur les coûts d'investissement et de gestion du réseau public de distribution d'électricité, dans la limite d'une couverture des coûts de mise en œuvre de la flexibilité par le porteur de projet augmentée d'une marge raisonnable pour une telle activité.

Article 5

La convention signée, ainsi que l'étude et, le cas échéant, l'avis du gestionnaire du réseau public de transport d'électricité mentionnée à l'article 4, sont transmises à la Commission de régulation de l'énergie par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité.

~~La Commission de régulation de l'énergie approuve la convention sous deux mois, le silence valant acceptation.~~

~~La CRE transmet pour observation au gestionnaire de réseau de transport les projets de conventions pouvant avoir un impact sur les aspects susvisés, après en avoir informé les gestionnaires de réseaux de distribution.~~

~~En cas d'impact sur le réseau de transport, l'équilibre offre/demande ou sur les mécanismes prévus aux articles L. 321-9 à L. 321-16 du code de l'énergie, le gestionnaire du réseau de transport d'électricité propose de modifier les règles mentionnées aux articles L. 321-9 à L.321-16 du code de l'énergie afin de définir de modalités spécifiques d'intégration des capacités participant à un service de flexibilité local.~~

~~Dans ce cas, les règles définissent notamment les modalités de transmission d'informations entre le gestionnaire de réseau public de transport d'électricité et les gestionnaires de réseau public de distribution d'électricité et de la prise en compte dans le calcul des écarts des responsables d'équilibre concernés conformément à l'article L. 321-15 du code de l'énergie.~~

Article 6

Avant le 18 mai 2019, chaque gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité qui a réalisé au moins une expérimentation établit, en concertation avec le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité et la Commission de Régulation de l'Energie, un rapport sur l'ensemble des expérimentations menées sur sa zone de desserte dans le cadre de l'article 199 de la loi du 17 août 2015 susvisée. Ce rapport évalue notamment les conséquences économiques et financières, pour les gestionnaires de réseaux x publics de distribution et de transport d'électricité et les responsables d'équilibre ainsi que sur les mécanismes visés aux articles L. 321-9 à L. 321-16 du code de l'énergie, notamment le dispositif de responsable d'équilibre. Le gestionnaire de réseau public de transport d'électricité est en charge des évaluations relatives au transport d'électricité et sur les mécanismes visés aux articles L. 321-9 à L. 321-16 du code de l'énergie, notamment le dispositif de responsable d'équilibre.

Ce rapport est rendu public.

Le cas échéant, un arrêté du ministre chargé de l'énergie peut décider de prolonger l'expérimentation pour une durée de quatre ans.

Article 7

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer est chargée de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le XXX.

Par le Premier ministre :

La ministre de l'environnement, de l'énergie
et de la mer,