



Consultation publique relative à la structure des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité

Réponse du Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Électricité et les Réseaux de Communication (SIPPEREC)

25 septembre 2015

La contribution du SIPPEREC à la consultation organisée par la CRE et relative à la structure du TURPE pour la période de 2017 à 2021 se concentre sur les trois points suivants :

- L'impact potentiel de l'autoproduction sur la structure tarifaire (question n°1 du document soumis à la consultation) ;
- Les questions relatives aux principes généraux de construction de la structure tarifaire et plus particulièrement les notions de timbre-poste et de péréquation (question n°6 du document soumis à la consultation) ;
- Le traitement de la thermo sensibilité des usagers raccordés en BT≤36kVA (questions n°9, 17 et de 22 à 28).

L'impact potentiel de l'autoproduction sur la structure tarifaire

La Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) propose d'identifier parmi les évolutions en cours ou à venir du système électrique français, celles qui pourraient nécessiter une adaptation de la structure tarifaire.

Parmi ces évolutions, la CRE identifie que « le développement des petites installations de production d'énergie renouvelable, ainsi que l'apparition des bâtiments à énergie positive, ont amené un nombre croissant de consommateurs à devenir également producteurs. » (cf. page 7 du document soumis à la consultation). Ce phénomène pouvant s'accroître avec l'atteinte de la parité réseau pour la production à partir d'EnR, la CRE s'interroge sur la prise en compte de ces pratiques dans la structure tarifaire.

Au préalable, il convient de rappeler que, d'un point de vue technique, le producteur est toujours le premier consommateur et que, par conséquent, l'énergie qu'il produit est toujours, au moins en partie¹, consommée par lui-même.

Il s'agit d'identifier l'autoproduction ainsi que l'autoconsommation et l'injection de production, dans la relation commerciale entre l'utilisateur du réseau et le gestionnaire de ce réseau. A cet égard, divers cas de figures peuvent être rencontrés :

- La vente totale de la production : l'énergie produite est entièrement injectée sur le réseau et valorisée au tarif d'achat ou complément de rémunération. Le producteur achète pour sa propre consommation l'énergie sur le réseau. Ce cas est aujourd'hui le cas le plus rencontré avec la mise en place des tarifs d'achat. Il y a cependant bien physiquement auto consommation.
- La vente du surplus : la production est entièrement autoconsommée ; la part excédentaire de la production est vendue et injectée sur le réseau. Le producteur voit diminuer sa facture d'énergie pour la part qu'il produit et consomme. Cette situation, encore rare, pourrait se généraliser si les prix de l'énergie augmentent tandis que les tarifs d'achat de l'énergie EnR baissent (il serait alors plus avantageux de produire pour consommer plutôt que d'acheter et de vendre sa production, la bascule se fera à l'atteinte de la parité réseau).
- L'autoconsommation avec stockage : la totalité de la consommation est produite sur place après avoir été éventuellement stockée. Il s'agit d'un cas de séparation complète du réseau (fonctionnement autarcique). Outre les coûts supplémentaires (équipements pour le stockage et déstockage) et surtout la gestion du risque de rupture de l'alimentation électrique, une partie de l'énergie est perdue dans la phase de stockage, le rendement de l'opération stockage/déstockage étant inférieur à 1. Pour soutenir le risque de rupture d'alimentation électrique, un raccordement au réseau est à maintenir en secours.
- La vente avec stockage : le producteur arbitre entre l'autoconsommation, la vente et le stockage/déstockage. Cette solution n'est intéressante qu'à l'échelle de quartiers (pour bénéficier du foisonnement des appels de puissance) et n'est pas autorisée par la réglementation actuelle (situation de réseau privé).

Il est manifeste que le réseau est présent dans tous les cas. Le réseau permet d'écouler la production et garde une fonction de secours en cas de perte de la production.

S'il est évident qu'un auto-consommateur ou auto producteur n'utilise pas le réseau quand il auto consomme, il continue bien d'utiliser le réseau quand sa production est insuffisante ou quand il injecte un surplus.

Une facturation de ces usagers du réseau construite sur la seule puissance souscrite permet de limiter les pics de consommation qui posent problème sur le réseau et incite les usagers à lisser leurs

¹ L'éventuel surplus (production au-delà de sa consommation propre) sera consommé par les consommateurs les plus proches (voisinage immédiat, rue ou quartier).

usages. Cependant, elle peut constituer un frein au développement de l'autoproduction (l'utilisateur doit équiper son installation pour gérer ses appels de puissance sur le réseau).

Une facturation construite sur la seule consommation (pour les besoins non couverts par la production) ne répond pas au financement de la fonction de secours du réseau. La réduction de la consommation étant visée, il n'y aura plus de financement pour le réseau dont on a vu qu'il reste indispensable.

Ainsi, dans un raisonnement simplifié présenté ici, il apparaît que la structure tarifaire actuelle (forme binaire comportant la puissance et la consommation), semblerait une réponse adaptée.

Cependant, une large concertation publique et transparente est indispensable pour traiter des conséquences potentielles du développement de l'autoproduction sur l'aménagement du territoire et l'équilibre entre les territoires. Le risque d'ilotage d'utilisateurs et/ou de quartiers et de « déperéquation » du réseau électrique de distribution est à prendre en considération.

Le SIPPEREC considère que la valorisation de l'autoproduction dans le TURPE doit rester expérimentale, pour la période TURPE 5, de façon à accompagner la réflexion des acteurs. Ces expérimentations doivent être menées en totale transparence concernant leur coût et les enseignements tirés afin de nourrir cette réflexion.

De même, il semble indispensable de prévoir dans le cadre de la préparation du TURPE 5 un retour d'expérience sur l'apport plus global des injections sur le réseau, notamment en zone dense, qui peuvent venir soulager le réseau et différer voire effacer des investissements. A partir de ces évaluations, la valorisation de ces situations dans le cadre du TURPE pourra être étudiée.

Cependant, la pertinence et la justesse de ces évaluations ne pourront advenir qu'en levant certaines contraintes non efficientes, qui brident les économies potentielles en investissement et en fonctionnement. On peut notamment citer la logique de séparation entre production et soutirage sur les câbles dédiés (au-dessus de 120 KVA) sans réalité technique. Cette séparation a pour conséquence de déployer en parallèle deux câbles, sans permettre de synergies d'investissement et d'utilisation entre production et soutirage, alors que celle-ci serait bénéfique sur ces deux volets.

Les questions relatives aux principes généraux de construction de la structure tarifaire et plus particulièrement les notions de timbre-poste et de péréquation

« *Les principes généraux de construction de la structure tarifaire* » sont abordés au paragraphe 4.1.1 du document soumis à la consultation et font l'objet de la question n°6 de la consultation.

Le règlement (CE) n°74-2009, cité par la CRE dans le document de consultation, a pour objectif de « *fournir un cadre harmonisé pour les échanges transfrontaliers* ² ».

² Cf. Considérant 30 du règlement CE n° 74/2009 du 13 juillet 2009

Le SIPPEREC relève que ces dispositions européennes visent plus particulièrement les réseaux de transport. Ainsi, concernant le réseau de transport, l'article 14 du règlement (CE) n°74-2009 précise, en son premier alinéa, que la tarification de l'accès au réseau n'est pas fonction de la distance. Pour autant, le second alinéa de ce même article laisse la possibilité d'intégrer la localisation «au niveau communautaire» dans le signal tarifaire lorsqu'il s'agit de compenser des coûts liés à la congestion et aux investissements à mener sur les infrastructures.

Pour ce qui concerne le réseau de distribution, l'article L121-1 du Code de l'Energie impose au service public de l'électricité de concourir notamment aux principes suivants : la cohésion sociale, la lutte contre les exclusions, le développement équilibré du territoire³.

Selon le SIPPEREC, la mise en œuvre de ces principes se traduit par un traitement égal entre deux usagers du réseau de distribution sollicitant ce dernier dans les mêmes conditions (puissance et énergie soutirée), indépendamment de situation géographique des usagers considérés au regard du réseau et des moyens de production. Il s'agit, selon le Syndicat, de la traduction de la notion de « timbre-poste », dans le Code de l'Energie.

L'évolution des modes de production et notamment le développement de la production locale⁴, pourrait interroger le principe du timbre-poste sur le réseau de distribution, mis en œuvre au niveau national depuis les années 60. La CRE relève ce point de vue et indique que, selon elle, le développement de l'autoproduction interroge « le sens à donner aux principes de péréquation tarifaire et de tarification indépendante de la distance (timbre-poste) »⁵

En cas de suppression du principe du timbre-poste ou de la tarification indépendante de la distance entre le lieu de production et le lieu de consommation, les usagers proches des centrales thermiques ou nucléaires mais aussi ceux proches de sites de productions EnR (éolien, photovoltaïque) bénéficieraient d'une facture réduite.

Le développement de la production locale permettrait d'alléger la facture d'électricité. Une telle disposition constituerait un facteur facilitant l'acceptation lors de l'installation de sites de production EnR ou classiques.

Les collectivités locales seraient également mobilisées pour faciliter le développement de la production locale pour alléger la facture d'électricité de leurs administrés.

³ Le 3° alinéa de l'article L121-1 du Code de l'Energie précise : « Il [le service public de l'électricité] concourt à la cohésion sociale, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique »

⁴ Qu'il s'agisse d'auto production ou pas.

⁵ Page 8 du document soumis à la consultation

Or, il existe une forte disparité entre les territoires au regard de la capacité de production locale: les gisements éoliens ou photovoltaïques ne sont pas uniformes sur le territoire national. Les collectivités et les usagers vivant dans des zones peu propices au développement des EnR auraient peu de moyens d'action pour réduire leur facture énergétique.

De plus, la réglementation nationale encadre fortement tant d'un point de vue technique (ex : distance aux habitations) que d'un point de vue financier (tarif d'achat) le secteur. Les marges de manœuvre des territoires pour favoriser le développement de la production locale en sont d'autant réduites, indépendamment de leur potentiel.

A l'échelle de l'Île de France, les contraintes réglementaires, lors d'installation de production EnR, sont fortes du fait de la densité de la population et de la forte activité économique. La Région ne produit qu'un peu plus de 10% de sa consommation. Ainsi, les usagers franciliens supporteraient donc une facture d'électricité plus importante que les usagers de Rhône-Alpes qui bénéficieraient de la proximité du parc hydraulique. Les usagers de la Région PACA seraient également fortement pénalisés.

Le SIPPEREC considère que la remise en cause du principe du timbre-poste pour le réseau de distribution entraînerait des disparités territoriales fortes, remettant en cause les obligations de cohésion sociale et de développement équilibré du territoire qui s'imposent au service public de l'électricité.

Pour ces raisons, il est clairement défavorable à toute remise en cause du principe du timbre-poste pour le réseau de distribution et plus généralement à toute remise en cause de la péréquation entre l'ensemble des usagers du réseau pour couvrir l'ensemble des dépenses engendrées pour son exploitation et son développement.

Il est également essentiel de garantir le principe posé aux articles L. 341-2 du code de l'énergie et 3 du décret n° 2001-365 du 26 avril 2001 selon lequel les coûts des gestionnaires de réseaux sont répartis de manière non discriminatoire entre les consommateurs et les producteurs.

La prise en compte dans les tarifs des nouveaux usages des réseaux doit se faire dans le strict respect de ces règles.

Le traitement de la thermo sensibilité des usagers raccordés en BT≤36kVA

Ce point fait l'objet des questions n°9, 17 et de 22 à 28 de la consultation. Le traitement au sein de la tarification du TURPE de la thermo sensibilité avait été également abordé lors de la consultation organisée par la CRE en mars 2012, qui concernait la structure tarifaire de la période TURPE 4.

Les diverses pistes d'évolution de la structure tarifaire évoquées dans le document de consultation sont destinées à cibler les utilisateurs de chauffage électrique. En effet :

- la prise en compte de profils nouveaux permettra de différencier les usagers disposant d'un chauffage électrique (puissance souscrite supérieure à 6kVA) et ceux n'en disposant pas (puissance souscrite inférieure ou égale à 6kVA) (cf. question n°9) ;

- la création d'une pointe mobile en BT cible tout particulièrement les usagers chauffés à l'électricité (question n°17) ;
- la mise en œuvre, imposée aux usagers dès l'installation de LINKY, de tarifs à différenciation temporelle aurait pour conséquence immédiate de sanctionner les usagers du chauffage électrique (question n°22 à 28)

La forte présence du chauffage électrique en France, conséquence d'un développement commercial mené par EDF jusqu'à la fin des années 2000⁶, entraîne la forte thermo sensibilité de la France et induit des contraintes sur le réseau et les outils de production.

Cependant, le SIPPEREC considère que le signal tarifaire, bien qu'ayant une fonction incitatrice à l'égard des usagers, afin de les amener à un usage rationnel de l'énergie, ne peut être conçu comme le strict reflet des coûts que chaque usager engendre. En effet, toute solution de nature à mettre des usagers en difficulté financière, en augmentant leur facture et en réduisant leur reste-à-vivre et donc, potentiellement, leur capacité à investir dans l'amélioration des performances énergétiques de leur logement, serait, de l'avis du SIPPEREC, contre-productive.

A cet égard, le SIPPEREC rappelle les points suivants, extraits du rapport d'activité 2014 du Médiateur de l'Energie :

- la hausse de la facture d'électricité pour un ménage chauffé à l'électricité est de 33% depuis 2007
- 42% des français se sont privés de chauffage au cours de l'hiver 2013-2014.

La mise en œuvre de profils nouveaux visant les usagers chauffés à l'électricité et de la tarification à différenciation temporelle entrainerait pour ces usagers de nouvelles augmentations de facture et aggraverait les constats rappelés plus haut, sans résoudre les situations.

Dans ce contexte le SIPPEREC considère, comme en 2012, que de telles évolutions ne peuvent être envisagées sans la réalisation d'une étude d'impact complète, détaillée et publique. Cela suppose de disposer préalablement au minimum des éléments suivants :

- le degré de modulation tarifaire envisagé et une simulation des conséquences financières du découpage pour différentes catégories de clients types en fonction de la puissance souscrite, du mode de chauffage et du niveau de consommation ;
- Une cartographie du parc du chauffage électrique identifiant la part du chauffage électrique au niveau départemental ou régional, en identifiant tout particulièrement les consommateurs potentiellement les plus fragilisés par une hausse des prix ciblant l'usage du chauffage électrique ;
- Des études sectorielles permettant notamment de disposer de données relatives à :

⁶ Cf. les offres Vivrélec

- la prévalence du chauffage électrique dans le « logement social de fait »ⁱ, particulièrement en Ile-de-France
- la présence ou l'absence d'une corrélation entre chauffage électrique et précarité énergétique.

Pour régler ces questions, le SIPPEREC maintient sa demande que se tienne un débat préalable et largement ouvert.

Dans l'attente de la tenue de ce débat et des résultats de l'étude d'impact décrite ci-dessus, le SIPPEREC partage l'avis de la CRE sur le caractère prématuré de la mise en place d'une pointe mobile pour les usagers BT≤36kVA dans la structure tarifaire pour la période TURPE 5.

De même, et pour le cas où la CRE permettrait la création d'options à 4 plages temporelles pour les usagers BT≤36kVA, le maintien du caractère optionnel de la souscription des offres tarifaires à différenciation temporelle lors de l'installation de LINKY apparaît incontournable de l'avis du SIPPEREC.

En, effet, après la forte communication, tant gouvernementale que de la part du principal gestionnaire du réseau, du caractère gratuit (donc sans impact sur la facture) du déploiement de LINKY, les usagers ne pourraient pas comprendre que leur facture soit impactée automatiquement par le seul fait de l'installation du nouveau compteur.

Par ailleurs, comme le souligne la CRE, l'option sans différenciation temporelle permettra, pour tous les usagers en situation de précarité énergétique du fait du chauffage électrique, de ne pas voir leur facture immédiatement impactée.

Enfin, le SIPPEREC rappelle que les diverses offres tarifaires doivent rester simples et lisibles pour les usagers. Il en va de même de la définition des heures pleines et heures creuses qui doivent bénéficier d'une forte communication. Toute complexité avec des plages variables d'un lieu à l'autre, entrecoupées entre heures pleines et heures creuses, affecterait fortement leur compréhension et donc l'efficacité du signal tarifaire recherché.

ⁱ C'est-à-dire le logement privé occupé par des personnes en difficulté sociale