

DÉLIBÉRATION N° 2019-239

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 novembre 2019 portant avis sur le projet de décret et le projet d'arrêté modifiant les modalités de mise à disposition des personnes publiques et de transmission de données relatives au transport, à la consommation et production d'électricité, de gaz naturel et de biogaz, de produits pétroliers, de chaleur et de froid

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

L'article 179 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, ci-après « *LTECV* », a introduit des dispositions au sein du code de l'énergie visant à ce que les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel mettent à la disposition des personnes publiques et du public certaines des données qu'ils collectent. Deux décrets et un arrêté ont été pris en application de cet article, après avis de la CRE, complétant la partie réglementaire du code de l'énergie :

- le décret n° 2016-972 du 18 juillet 2016 relatif à la confidentialité des informations détenues par les opérateurs gaziers et par les gestionnaires des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité ;
- le décret n° 2016-973 du 18 juillet 2016 relatif à la mise à disposition des personnes publiques de données relatives au transport, à la distribution et à la production d'électricité, de gaz naturel et de biométhane, de produits pétroliers et de chaleur et de froid ;
- l'arrêté du 18 juillet 2016 fixant les modalités de transmission des données de transport, distribution et production d'électricité, de gaz naturel et de biométhane, de produits pétroliers et de chaleur et de froid.

Faisant suite aux premières mises à disposition de données réalisées grâce à ce dispositif, un retour d'expérience a été mené par l'ensemble des parties concernées : les producteurs de données (les gestionnaires de réseaux d'énergie), les consommateurs de données (les « *personnes publiques* ») et leurs délégataires (le plus souvent, les organismes assistant les collectivités territoriales pour la réalisation de leurs plans climat-air-énergie), la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et la CRE. Le retour d'expérience montre que des adaptations sont possibles pour enrichir les données disponibles tout en assurant la protection des données du secteur résidentiel.

Par courrier reçu le 13 août 2019, la DGEC a saisi pour avis la CRE d'un projet de décret modifiant le décret n° 2016-973 et d'un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 18 juillet 2016 précités. Par courrier reçu le 3 octobre 2019, la DGEC a transmis à la CRE une saisine rectificative de ce projet de décret et ce projet d'arrêté, avec une nouvelle proposition de protection des données des « *petits professionnels* » que les projets distinguent des « *entreprises* ».

Le présent avis comporte une présentation du contenu de ces projets modifiés, ainsi que des éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

1. CONTENU DES PROJETS

1.1 Projet de décret

L'article 1^{er} du projet de décret prévoit les principales dispositions suivantes :

- La définition du secteur résidentiel, précisée dans l'article D. 111-52 du code de l'énergie, a été revue, notamment pour la distinguer de la nouvelle catégorie des « petits professionnels ». La notion de puissance souscrite en électricité et de tarif d'acheminement en gaz naturel est désormais associée à l'existence d'un code NAF ou d'un SIRET : un consommateur d'électricité de puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA auquel est « associé un code NAF ou un SIRET » n'est « pas considéré comme relevant du secteur résidentiel », et est donc considéré comme un petit professionnel, à l'instar des consommateurs de gaz naturel non résidentiels dont les points de livraison correspondent aux tarifs d'acheminement T1 ou T2. Le SIRET, transmis par les fournisseurs en plus du code NAF, constitue une nouveauté permettant de compléter l'éventail de données afin de mieux qualifier l'activité des titulaires des points de livraison. Les « entreprises » sont distinctes des « petits professionnels » par leur puissance souscrite en électricité (supérieure à 36 kVA) et leur tarif d'acheminement en gaz naturel (T3 ou T4).
- Une catégorie supplémentaire d'informations a été créée pour les gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et de gaz naturel : la « livraison totale annuelle de gaz et d'électricité, pour les installations directement raccordées au réseau concerné, par secteur d'activité et par point de livraison »¹, dont la publication est autorisée. Il s'agit de l'équivalent, pour les consommateurs raccordés aux réseaux de transport, de la consommation annuelle « par bâtiment », décrite au 4^o du II de l'article D. 111-53, pour les consommateurs raccordés aux réseaux de distribution.
- Le seuil de « secrétisation » (c'est-à-dire de non-diffusion) de la consommation du secteur résidentiel pour les découpages par maille îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS)² (1^o du II de l'article D. 111-53) et par bâtiment (4^o de la même section), précisée dans l'article D. 111-54, a été revu. Le nombre de points de livraison en dessous duquel des informations de consommation ne peuvent être divulguées passe de 10 à 9 points (par IRIS et par secteur d'activité d'une part ou par bâtiment et par secteur d'activité d'autre part). Selon l'analyse de la DGEC, ceci devrait permettre de disposer d'informations sur 20% de bâtiments supplémentaires.

Par ailleurs, les règles suivantes sont appliquées aux petits professionnels et au secteur résidentiel :

- à la maille de l'IRIS, les consommations de petits professionnels en électricité et en gaz naturel seront uniquement diffusées par grands secteurs (agriculture, tertiaire, industrie, autres), au lieu du code NAF à deux niveaux, et si elles comprennent au moins 10 points de livraison, à moins qu'elles ne dépassent un seuil de consommation, défini par l'arrêté (50 MWh/an).

Le même principe s'applique pour les consommations relatives au secteur résidentiel, où seuls des agrégats d'au moins 10 points de livraison sont diffusés, sauf si, pour le gaz naturel, elles représentent une consommation supérieure à un autre seuil défini par arrêté (200 MWh/an) ;
- à la maille du bâtiment, les consommations de petits professionnels en électricité et en gaz naturel ne seront plus diffusées. Celles relatives au secteur résidentiel ne seront diffusées que pour les bâtiments d'au moins 10 points de livraison, sauf si, pour le gaz naturel, elles représentent une consommation supérieure au seuil précédemment évoqué (200 MWh/an).
- Les dates et fréquences auxquelles les données doivent être transmises par les gestionnaires de réseaux au service statistique du ministère chargé de l'énergie (SDES), précisées dans l'article D. 111-55, ont été revues.
- Les demandes faites aux fournisseurs d'énergie, dans l'article D. 111-56, de transmission des informations de sectorisation professionnelles sont précisées et enrichies (systématisation d'une transmission du code NAF sur deux positions entre le 1^{er} et le 31 août de chaque année, assorti du SIRET et du code NAF du site s'il est différent de celui du titulaire du contrat). Les gestionnaires de réseaux, destinataires de cette donnée importante pour la segmentation et la « secrétisation » des données, dresseront un retour d'expérience annuel portant sur la qualité des données transmises et proposeront des pistes d'amélioration tous les trois ans.

¹ Ces données ne sont pas des informations commercialement sensibles (ICS) en application des articles L. 111-72, L. 111-73 et L. 111-77 du code de l'énergie et des articles R. 111-26 à 35 du code de l'énergie.

² Il s'agit d'un découpage du territoire effectué par l'INSEE à l'échelle infra-communale, selon un critère de population et de type d'activité.

- La définition, précisée à l'article D. 111-57, des données produites par les gestionnaires de réseaux de distribution tombant sous les seuils de « *secrétisation* » a également fait l'objet de cette même mise en cohérence décrite précédemment.

L'article 2 du projet de décret concerne les évolutions applicables aux réseaux de chaleur et de froid, pour lesquels la CRE n'est pas compétente.

1.2 Projet d'arrêté

L'article 1^{er} du projet d'arrêté prévoit que les articles 1 et 3 de l'arrêté du 18 juillet 2016 fixant les modalités de transmission des données de transport, distribution et production d'électricité, de gaz naturel et de biométhane, de produits pétroliers et de chaleur et de froid sont abrogés.

L'article 2 du projet d'arrêté apporte les principales modifications suivantes :

- Il précise le millésime du référentiel des IRIS applicable à la mise à disposition de données, afin que ceux-ci coïncident autant que possible avec celui des données produites.
- Il exclut de la mise à disposition de données les points de livraison dont la consommation d'électricité ou de gaz naturel est nulle.
- Il précise les nomenclatures de secteurs d'activité (soit à 5 valeurs correspondant aux grands secteurs, soit selon la nomenclature permise par les codes NAF à deux niveaux).
- Il fixe des seuils de consommation pour la diffusion aux personnes publiques des données relevant du secteur résidentiel et de celui des petits professionnels, respectivement à 200 MWh/an et de 50 MWh/an.
- Il applique aux règles autorisant les regroupements de bâtiments précédemment définies les mêmes mises à jour que celles décrites dans le projet de décret.
- Il définit les nouvelles dates de premières mises à disposition des données par bâtiment : en 2019 pour une subdivision par grands secteurs d'activité (5 valeurs possibles), en 2022 à l'échelle des codes NAF à deux niveaux.

2. ANALYSE DE LA CRE

La CRE considère indispensable que la multiplicité des données de l'énergie, désormais facilement accessibles, puisse bénéficier aux collectivités territoriales et organismes publics, et ainsi contribuer à l'exercice de leurs missions d'intérêt général.

Le dispositif introduit en ce sens en 2015 grâce à l'article 179 de la LTECV est toutefois complexe. Dans son avis du 2 juin 2016 sur le projet initial de décret³, la CRE regrettait ainsi « *le manque de lisibilité des dispositions [...], qui tend à aggraver le problème général de la complexité des normes applicables à l'accès aux données dans le domaine de l'énergie, alors même que celles-ci ont un objectif de transparence* ».

Après trois années de mise en œuvre de ce dispositif, un retour d'expérience a été réalisé en 2018 par les pouvoirs publics (DGEC, CRE), les gestionnaires de réseaux, les collectivités territoriales et syndicats d'énergie, ainsi que leurs délégataires. Il en ressort, ainsi que la CRE s'en faisait l'écho dans sa délibération du 11 octobre 2018 *portant communication sur l'état d'avancement des travaux relatifs aux données dont disposent les gestionnaires de réseaux et d'infrastructures d'énergie*⁴, que, outre quelques problèmes de qualité ou de cohérence des données produites, de nombreuses collectivités territoriales « *expriment le besoin de bénéficier d'une expertise technique pour traiter des données en masse, en particulier les plus petites collectivités qui ne disposent pas elles-mêmes de cette expertise* ». C'est à ce titre que la CRE considérait indispensable que l'appropriation des données par ces collectivités soit « *acquise avant d'envisager toute extension significative du périmètre de données à produire* ».

Le projet de décret et le projet d'arrêté modifiant les dispositions en vigueur s'en tiennent, à juste raison, au périmètre existant et ont pour objectif de corriger les principaux biais de définition des données identifiés lors du retour d'expérience. Certaines modifications appellent toutefois des remarques.

2.1 Concernant la définition des différentes sectorisations

Dans son avis du 2 juin 2016, la CRE avait souligné que la définition alors trop grossière du secteur résidentiel (en électricité : consommateurs ayant souscrit une puissance inférieure ou égale à 36 kVA ; en gaz naturel : consommateurs ayant souscrit un tarif d'acheminement T1 ou T2) incluait à tort de très nombreux « petits » professionnels. Par voie de conséquence, elle soulignait que « *le fait d'associer des consommations de clients professionnels avec des particuliers faussera[it] les données statistiques et ne permettra[it] pas aux personnes publiques de remplir leur mission de façon entièrement satisfaisante* ».

L'application de ces définitions pendant trois ans a confirmé cette hypothèse. Le nouveau projet de décret considère donc trois catégories : celles des consommateurs relevant du secteur résidentiel, des petits professionnels et des entreprises. Toutefois, en l'état actuel des dispositions proposées, la première de ces catégories n'est pas explicitement définie. Par simplification rédactionnelle, les dispositions modifiées de l'article D. 111-52 du code de l'énergie pourraient être reformulées ainsi :

3° Les points de livraison de gaz auxquels sont associés un code NAF ou un SIRET et qui correspondent à un tarif d'acheminement T1 ou T2 sont considérés comme relevant de la catégorie des petits professionnels ; les autres points de livraison qui correspondent à un tarif d'acheminement T1 ou T2 comme relevant du secteur résidentiel ; ceux correspondant à un tarif d'acheminement T3 ou T4 comme relevant de la catégorie des entreprises.

4° Les points de livraison d'électricité auxquels sont associés un code NAF ou un SIRET et qui correspondent à des dispositifs de comptage d'une puissance inférieure ou égale à 36 kVA sont considérés comme relevant de la catégorie des petits professionnels ; les autres points de livraison qui correspondent à des dispositifs de comptage d'une puissance inférieure ou égale à 36 kVA comme relevant du secteur résidentiel ; ceux correspondant à des dispositifs de comptage d'une puissance supérieure à 36 kVA comme relevant de la catégorie des entreprises.

Ces nouvelles dispositions relatives à la distinction des catégories de consommateurs constituent une avancée notable. Il restera cependant nécessaire de s'assurer de l'exactitude des données transmises par les fournisseurs, notamment s'agissant des codes NAF. En effet, les consommations de certains clients connus comme des petits professionnels sans code NAF ni SIRET remonté seront attribuées au secteur résidentiel, ce qui pourrait générer un biais résiduel. A cet effet, les retours d'expérience annuels des gestionnaires de réseaux portant sur la qualité des données transmises et les pistes d'amélioration proposées par les gestionnaires de réseaux tous les trois ans introduits au 5° du décret seront susceptibles de fiabiliser cette transmission.

³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 juin 2016 portant avis sur le projet de décret relatif à la mise à disposition des personnes publiques de données relatives au transport, à la consommation et production d'électricité, de gaz naturel et de biogaz, de produits pétroliers, de chaleur et de froid, voir [sur le site internet de la CRE](#).

⁴ Voir [sur le site internet de la CRE](#).

Enfin, le décret et l'arrêté présentent une incohérence s'agissant des définitions des sectorisations. Selon le projet de décret, un point de livraison « non affecté » c'est-à-dire qui ne relève pas, par le code NAF ou le SIRET associé à ce point de livraison, d'une consommation professionnelle, relève du secteur résidentiel. Or selon l'arrêté, les données doivent être publiées en distinguant les secteurs résidentiels et non affectés. La CRE est favorable à cette deuxième solution et considère que le projet de décret devrait être modifié sur ce point.

2.2 Concernant les seuils de diffusion des agrégats de points de livraison ou des données par bâtiment

Les règles de diffusion des agrégats de points de livraison ou des données par bâtiment et par secteur d'activité ont été harmonisées. La définition de « seuils-secrets », qui diffère entre résidentiels (200 MWh/an) et petits professionnels (50 MWh/an), permet à la fois de diffuser davantage de données pour les petits professionnels et d'homogénéiser la structure des règles en vigueur :

- S'agissant du gaz naturel, la consommation annuelle d'un agrégat à la maille de l'IRIS de moins de 10 points de livraison ne sera diffusée qu'à la condition qu'elle dépasse le seuil de 200 MWh/an. Il s'agit d'un ordre de grandeur comparable à la consommation du chauffage central d'un immeuble d'une dizaine de logements; à l'inverse, celle d'une chaudière individuelle (de l'ordre de 10 à 15 MWh/an) au sein d'un immeuble comportant moins de 10 points de livraison ne sera pas révélée.

Concernant les petits professionnels, le seuil de 50 MWh/an a été fixé comme celui d'environ trois consommateurs domestiques : le choix de ce seuil vise à permettre une diffusion de plus de données pour des agrégats qui ne sont, à l'évidence, pas constitués de consommateurs principalement résidentiels.

- S'agissant de l'électricité, la consommation annuelle d'un agrégat ou d'un bâtiment de moins de 10 points de livraison de consommateurs résidentiels ne sera pas diffusée. Contrairement au gaz naturel, chaque point de livraison correspondant à un client, le maintien d'un seuil de consommation pourrait permettre la reconstitution de données à caractère personnel.

L'objectif de ces projets de textes est d'améliorer la diffusion des données tout en veillant à protéger la confidentialité des données à caractère personnel des consommateurs résidentiels et des petits professionnels. La CRE estime que les nouvelles règles d'agrégation des textes en question sont de nature à mieux identifier chacune des catégories de consommateurs d'électricité et de gaz sans remettre en cause les objectifs de protection précités.

Toutefois, la non-diffusion des données par bâtiment des petits professionnels, introduite au 4^o du II du projet d'article D. 111-53, constitue une exception préjudiciable qui n'apparaît pas pleinement justifiée. Alors même que des règles cohérentes ont été introduites dans le projet de décret dans le but de distinguer ce qui relève manifestement d'une activité professionnelle parmi les petits consommateurs, celles-ci ne sont pas utilisées à la maille du bâtiment.

La CRE propose que les règles applicables aux agrégats par IRIS des consommations des petits professionnels le soient également aux données par bâtiment, comme c'est le cas pour les consommations relevant du secteur résidentiel (y compris en adaptant aux petits professionnels les dispositions prévues au V et au VI de l'article 2 du projet de décret pour les résidentiels). À tout le moins, le projet d'arrêté pourrait distinguer la mise à disposition des données des petits professionnels par bâtiment aux personnes publiques, de la diffusion de celles-ci au public, afin de mener les analyses nécessaires.

AVIS DE LA CRE

La CRE a été saisie le 3 octobre 2019 par le Ministère de la transition écologique et solidaire d'un projet de décret et d'un projet d'arrêté modifiant, respectivement, le décret n°2016-673 du 25 mai 2016 et l'arrêté du 18 juillet 2016 relatifs aux modalités de mise à disposition des personnes publiques et de transmission de données relatives au transport, à la consommation et production d'électricité, de gaz naturel et de biogaz, de produits pétroliers, de chaleur et de froid.

La CRE émet un avis favorable au projet de décret et au projet d'arrêté qui lui sont soumis, sous réserve :

- d'adopter les mêmes règles de « secrétisation » des données de consommation des petits professionnels par bâtiment que celles applicables aux agrégats par IRIS, à l'instar des consommations relevant du secteur résidentiel (y compris en adaptant aux petits professionnels les dispositions prévues au V et au VI de l'article 2 du projet de décret pour les résidentiels). A tout le moins, la CRE considère que des dispositions du projet d'arrêté devraient autoriser la mise à disposition de ces données aux personnes publiques ;
- de distinguer les secteurs « résidentiel » et « non affecté » dans le projet de décret, ainsi que le prévoit le projet d'arrêté, afin d'éviter que les consommations de certains clients, connus comme des petits professionnels pour lesquels aucun code NAF ni SIRET n'aurait été communiqué, ne soient attribuées au secteur résidentiel.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE. Elle sera transmise à la ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre de l'économie et des finances et au secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre de l'Action et des comptes publics, chargé du Numérique.

Délibéré à Paris, le 7 novembre 2019.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO