



Le 6 juin 2013,

Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie sur les principes structurant le projet de proposition de décret relatif à la valorisation des effacements de consommation d'électricité sur les marchés de l'électricité et le mécanisme d'ajustement

1. Contexte

La loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes a introduit de nouveaux articles dans le code de l'énergie relatifs à la valorisation des effacements sur les marchés de l'énergie et sur le mécanisme d'ajustement, ainsi que le principe d'une prime permettant de rémunérer les opérateurs d'effacement au titre des avantages de l'effacement pour la collectivité.

L'effacement de consommation d'électricité consiste en une réduction temporaire du soutirage sur le réseau d'un site de consommation, en réponse à une sollicitation d'un « opérateur d'effacement ». L'effacement de consommation peut ainsi offrir une flexibilité supplémentaire pour assurer l'équilibre offre-demande du système électrique, tel que cela est expérimenté à l'heure actuelle sur le mécanisme d'ajustement.

Conformément aux dispositions des articles L. 271-1 et L. 123-1 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (ci-après la « CRE ») est chargée de proposer à la ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie et au ministre de l'Economie et des Finances un décret fixant « la méthodologie utilisée pour établir les règles permettant la valorisation des effacements de consommation d'électricité sur les marchés de l'énergie et sur le mécanisme d'ajustement mentionné à l'article L. 321-10 » (ci-après les « Règles »), ainsi que « la méthodologie utilisée pour établir une prime versée aux opérateurs d'effacement au titre de leur contribution aux objectifs définis aux articles L. 100-1 et L. 100-2 et des avantages procurés à la collectivité, notamment en matière de maîtrise de la demande d'énergie ou de sobriété énergétique ». « Ce même décret précise également les modalités selon lesquelles les ministres chargés de l'économie et de l'énergie arrêtent, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, le montant de cette prime ».

Dans cette optique, la CRE a mené une étude technico-économique des avantages de l'effacement pour la collectivité ainsi qu'au titre de leur contribution aux objectifs de politique énergétique définis aux articles L. 100-1 et L. 100-2 du code de l'énergie. Elle a, par ailleurs, fait appel à un consultant externe afin de compléter sa propre étude et, notamment, de l'enrichir d'analyses portant sur des expériences internationales ou de modèles quantitatifs poussés. Le marché public pour cette étude a été publié le 19 mars 2013, dès le vote de l'Assemblée Nationale connu et avant la promulgation de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013. Ceci a permis de sélectionner le consultant en avril et de commencer l'étude début mai. Un rapport intermédiaire a été remis à la CRE le 4 juin 2013. Le rapport final sera rendu au début du mois de juillet 2013 et sera transmis aux ministres, avec la proposition de décret de la CRE.

La CRE souhaite également donner l'opportunité à l'ensemble des acteurs de marché et des personnes intéressées d'exprimer leurs positions ou de partager leurs analyses quant aux éléments structurants du projet de décret, ainsi qu'à l'étude des avantages de l'effacement qu'elle a pu mener.

La CRE a également entendu les demandes des opérateurs d'effacement, qui souhaitent que ce cadre réglementaire puisse être élaboré et mis en œuvre dans les meilleurs délais, si possible d'ici au prochain hiver. C'est pourquoi la CRE a privilégié une consultation courte, lancée sans attendre le rapport final de l'étude qu'elle a commanditée.

Dans le cadre de cette consultation publique, la CRE met à la disposition des acteurs de marché et des personnes intéressées :

- un document d'analyse permettant de préciser la démarche adoptée par la CRE quant au cadre de valorisation des effacements, et plus particulièrement concernant la prime versée aux opérateurs d'effacement au titre des avantages que l'effacement procure à la collectivité ;
- le rapport intermédiaire de l'étude des consultants remis à la CRE le 6 juin 2013.

2. Éléments structurants du projet de décret

Cette section détaille les principes et éléments structurants que la CRE prévoit de faire figurer dans la proposition de projet de décret qui sera faite aux ministres. Outre les questions posées explicitement, la CRE invite les personnes intéressées à se prononcer sur l'ensemble de ces éléments, en indiquant si chacune des orientations indiquées ci-après leur semble pertinente.

a) Définition de l'effacement et de l'opérateur d'effacement

Pour l'application des dispositions de l'article L. 271-1 du code de l'énergie, la CRE envisage de définir l'effacement de consommation d'électricité de la façon suivante :

« Un effacement de consommation d'électricité se définit comme l'action visant à baisser temporairement, sur sollicitation d'un opérateur d'effacement, le niveau de soutirage effectif d'électricité sur les réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité d'un ou plusieurs sites de consommation.

L'effacement de consommation n'inclut pas les variations de consommation résultant du comportement naturel ou récurrent du consommateur final.

Il est obtenu au moyen de divers procédés tels que, notamment, la mise en place d'une incitation tarifaire, l'utilisation d'un boîtier ou de tout autre procédé technique équivalent installé chez le consommateur final, l'envoi d'un signal, électronique, téléphonique ou sous toute autre forme. »

Cette définition exclurait ainsi les variations de consommation induites par les tarifs horo-saisonnalisés dont les plages de prix sont fixes et définies à l'avance tels que les tarifs heures pleines / heures creuses.

Des distinctions pourraient être prévues selon la nature des effacements de consommation d'électricité, par exemple en fonction du report de la consommation vers d'autres sources d'énergie des sites concernés qu'ils sont susceptibles d'occasionner, notamment en vue de l'éligibilité à tout ou partie de la prime. En fonction des usages interrompus, quatre grandes familles d'effacements pourraient ainsi être envisagées :

- les effacements de sites de consommation résidentiels ou tertiaires : communément appelés « effacements diffus », ces effacements concernent notamment, à l'heure actuelle, des usages thermiques, tels que les radiateurs ou les ballons d'eau chaude électriques ;
- les effacements de processus industriels à stocks intermédiaires, qui consisteraient en un décalage, au moins partiel, de la consommation à une date ultérieure, donc avec un report partiel ou total ;
- les effacements de processus industriels « purs », qui consisteraient à un renoncement définitif d'une consommation ;
- les effacements fondés sur de l'autoproduction.

Ces familles pourraient être croisées avec le procédé de sollicitation utilisé par l'opérateur d'effacement.

Au travers de cette définition se pose une question structurante sur la place des effacements de consommation obtenus grâce à des incitations tarifaires ponctuelles, en particulier :

1. La définition de l'effacement doit-elle inclure les effacements obtenus grâce à un signal tarifaire ponctuel (ci-après « effacements tarifaires ») ?
2. Les effacements tarifaires peuvent-ils être éligibles à la prime ? Dans l'affirmative, sous quelles conditions ?

L'effacement peut avoir pour effet de modifier la consommation du site de consommation effacé avant et après la période d'effacement : c'est ce qu'on appelle les « effets de bord ». La CRE considère que le décret doit prévoir que, lorsque ces effets sont attestés et significatifs, ils doivent être pris en compte selon des modalités définies dans les Règles, en particulier en ce qui concerne l'évaluation et la certification des effacements, ainsi que la prise en compte des transferts d'énergie entre les périmètres des responsables d'équilibre concernés.

La CRE prévoit également de définir la notion d'opérateur d'effacement. A son sens, toute personne qui, par l'envoi d'une sollicitation ponctuelle, induit de la part du consommateur visé un effacement de consommation, afin de le valoriser sur les marchés de l'énergie ou sur le mécanisme d'ajustement, peut être considérée comme opérateur d'effacement.

Pour procéder à un effacement d'un site de consommation en vue de le valoriser sur les marchés de l'énergie ou sur le mécanisme d'ajustement, l'opérateur d'effacement devrait obtenir l'accord écrit du consommateur final concerné.

En application de l'article 271-1 du code de l'énergie, l'opérateur d'effacement peut procéder à des effacements de consommation indépendamment de l'accord du fournisseur d'électricité du site concerné.

De plus, la CRE estime qu'un opérateur d'effacement doit avoir la possibilité, s'il le souhaite, d'agréger les capacités d'effacement de plusieurs sites de consommation et de valoriser de manière agrégée les effacements ainsi réalisés.

b) Modalités techniques à prévoir dans les Règles

Les Règles seraient définies par le gestionnaire du réseau public de transport.

Les Règles prévoiraient une procédure d'agrément de l'opérateur d'effacement ainsi que les conditions de sa délivrance. Ainsi, tout opérateur d'effacement qui souhaite valoriser des effacements de consommation sur les marchés de l'énergie et sur le mécanisme d'ajustement devra obtenir cet agrément, délivré par le gestionnaire du réseau public de transport.

Les Règles prévoiraient aussi des modalités de certification par le gestionnaire du réseau public de transport du caractère effectif des effacements de consommation réalisés ainsi que de leur valeur en énergie. Le volume d'effacement de consommation réalisé est établi par différence entre le volume d'électricité que le consommateur final aurait consommé en l'absence d'un tel effacement et sa consommation effective, selon ces modalités.

La CRE souhaite que les modalités de certification permettent, lorsque cela est techniquement réalisable, de différencier les effacements qui seraient valorisés par plusieurs opérateurs d'effacement sur un même site. Dans le cas contraire, selon des conditions précisées dans les Règles, celles-ci pourraient prévoir l'unicité de l'opérateur d'effacement par site de consommation.

La CRE considère que les données utilisées pour la certification des effacements de consommation devraient être issues des dispositifs de comptage des gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Toutefois, lorsque les données issues de ces dispositifs ne présentent pas les caractéristiques nécessaires à leur prise en compte dans la certification des volumes effacés, les données

produites ou collectées par un opérateur d'effacement peuvent être utilisées par le gestionnaire du réseau public de transport dans le cadre de la certification des effacements. Le cas échéant, ces données doivent faire l'objet d'une qualification préalable et de contrôles définis par les Règles.

Le projet de décret pourrait prévoir la possibilité pour le gestionnaire du réseau public de transport de confier aux gestionnaires de réseaux publics de distribution ou à des tiers présentant des garanties d'indépendance à l'égard des opérateurs d'effacement, l'exécution d'une partie de ses missions relatives à la mise en œuvre pratique des Règles.

Le projet de décret pourrait également donner la possibilité explicitement au gestionnaire du réseau public de transport de procéder aux contrôles nécessaires à l'exercice de ses missions. Les modalités de contrôles seraient prévues dans les Règles.

c) Prise en compte de l'effacement dans les périmètres des responsables d'équilibre

Il appartiendrait au gestionnaire du réseau public de transport de comptabiliser :

- d'une part, les volumes d'effacements réalisés par un opérateur d'effacement, comme des injections d'électricité dans son périmètre d'équilibre, ou, le cas échéant, dans celui du responsable d'équilibre que l'opérateur d'effacement a désigné ;
- d'autre part, les volumes d'effacements réalisés sur chaque site de consommation, comme des soutirages d'électricité dans le périmètre d'équilibre de ce site de consommation, ou, le cas échéant, dans celui du responsable d'équilibre que le consommateur a désigné.

Les Règles devraient prévoir les modalités de comptabilisation de ces volumes, qui peuvent être distinguées selon des catégories d'effacements. Ces modalités inciteraient les opérateurs d'effacement à réaliser des effacements de consommation conformes à leurs déclarations.

La CRE estime que les effets de bord, lorsqu'ils sont attestés et significatifs, devraient également être pris en compte dans la comptabilisation des volumes affectés aux différents périmètres.

d) Versement de l'opérateur d'effacement aux fournisseurs des sites de consommation effacés

La loi n°2013-312 du 15 avril 2013 prévoit que le « régime de versement est établi en tenant compte des quantités d'électricité injectées par ou pour le compte des fournisseurs des sites effacés et valorisées par l'opérateur d'effacement sur les marchés de l'énergie ou sur le mécanisme d'ajustement ».

Les modalités de prise en compte de l'effacement dans les périmètres des responsables d'équilibre, en particulier dans celui des fournisseurs des sites effacés, vont contraindre les fournisseurs à maintenir les injections de leurs périmètres malgré la réduction de consommation de leurs clients, faute de quoi ils se retrouveraient en déséquilibre et seraient pénalisés au titre du règlement des écarts.

La CRE envisage plusieurs approches pour établir ce versement :

- Les modalités du versement pourraient être fixées contractuellement entre l'opérateur d'effacement et le fournisseur des sites effacés. Dans ce cas, le versement est acquitté directement auprès du fournisseur des sites effacés.
- Le consommateur du site effacé et l'opérateur d'effacement pourraient convenir contractuellement à que le versement sera payé directement par le consommateur du site effacé à son fournisseur d'électricité, selon les modalités contractuelles en vigueur entre ces derniers. Le consommateur informe alors le gestionnaire du réseau public de transport et son fournisseur de la conclusion de ce contrat. Le fournisseur du site concerné facture le consommateur pour l'énergie que ce dernier aurait consommée en l'absence d'effacement, telle qu'elle est déterminée par le gestionnaire du réseau public de transport dans le cadre de la certification des effacements prévues par les Règles.

- A défaut d'accord conclu selon les modalités prévues à l'un des deux points précédent, le montant du versement dû par l'opérateur d'effacement au fournisseur des sites effacés serait fixé en application des Règles. La CRE estime qu'il devrait refléter la part énergie du prix de fourniture des sites effacés. Il serait calculé en fonction de barèmes forfaitaires prévus dans les Règles et établis en tenant compte des catégories de sites de consommation.

Pour gérer les flux financiers entre les opérateurs d'effacement et les fournisseurs d'électricité au titre du versement, un compte spécifique intitulé « fonds pour la collecte et le paiement du versement » pourrait être ouvert par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité dans ses écritures, ou par un tiers qu'il mandaterait à cet effet.

Le gestionnaire du réseau public de transport, ou le tiers qu'il mandaterait à cet effet, assurerait la gestion administrative, comptable et financière de ce compte selon les règles de la comptabilité privée, ainsi que la facturation et la collecte du versement dû par les opérateurs d'effacement pour s'en acquitter auprès des fournisseurs des sites effacés. Il constaterait les éventuels défauts de paiement. Des dispositifs de sécurisation financière associés au compte permettraient de garantir que la somme des montants versés par le fonds ne puisse être supérieure à la somme des montants effectivement acquittés par les opérateurs d'effacement.

e) Prime aux opérateurs d'effacement au titre des avantages pour la collectivité

Sur la base de cette analyse, la CRE envisage de construire une prime proportionnellement à l'énergie effacée certifiée par le gestionnaire du réseau public de transport fondée sur les avantages suivants : (i) la contribution de l'effacement à la maîtrise de la demande d'énergie, (ii) la contribution de l'effacement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que (iii) la réduction des pertes sur les réseaux de transport et de distribution de l'électricité.

Afin d'établir le montant de cette composante de la prime, la méthodologie tient compte des éléments suivants :

- pour la contribution à la maîtrise de la demande d'énergie : (i) des volumes d'énergie économisés, après avoir considéré les effets de bord, ainsi que (ii) de la valorisation des économies d'énergie faites au travers du dispositif des certificats d'économies d'énergie ;
- pour la contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre : (i) des émissions de gaz à effet de serre des moyens de production auxquels l'effacement se substitue, (ii) des effets de bord, (iii) le coût des émissions de gaz à effet de serre internalisé dans les coûts de production, ainsi que (iv) la valeur sociétale des émissions de gaz à effet de serre évitées ;
- pour la réduction des pertes sur les réseaux : (i) des pertes évitées estimées en intégrant les effets de bord, ainsi que (ii) de la moyenne statistique de la différence entre le prix de marché lors de l'effacement et le prix des pertes tel que modélisé dans le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

En effet, la CRE considère que les avantages de l'effacement pouvant déjà être rémunérés au travers de mécanismes existants ou prévus par la loi, tels que le mécanisme d'obligation de capacités prévu aux articles L.335-1 à 6 du code de l'énergie ou les contractualisations de capacités d'effacement ou de réserves par RTE, ne devraient pas faire l'objet d'une double rémunération, et ne devraient par conséquent pas être intégrés dans le calcul de la prime.

La CRE souhaite recueillir l'avis des acteurs de marché et des personnes intéressées sur chacune des analyses, et, plus particulièrement, qu'ils se prononcent sur les points suivants :

3. L'approche retenue pour établir la prime à l'effacement, à savoir une approche fondée sur les avantages effectifs, et non valorisés par ailleurs, de l'effacement, est-elle pertinente, notamment afin de s'assurer que cette rémunération complémentaire pour les opérateurs d'effacement est bien proportionnée aux avantages qu'ils apportent à la collectivité ?
4. Pour chaque avantage potentiel examiné, la méthodologie employée par la CRE ou le consultant dans leur analyse permet-elle d'identifier, et de quantifier correctement le cas échéant, le bénéfice potentiel de l'effacement au titre de l'avantage en question ? Dans le cas contraire, quelle méthodologie serait plus adaptée ?

La prime pourrait être différenciée en fonction de différentes catégories d'effacements. En effet, d'une part, selon les postes de consommation effacés, les avantages que l'effacement procure effectivement peuvent être différents. Par exemple, l'importance du report de consommation ou la présentation d'une source d'autoproduction en aval sont des paramètres déterminants pour les avantages identifiés.

De plus, les différentes catégories d'effacements ne présentent pas nécessairement les mêmes structures de coûts. Or, l'article L. 123-1 du code de l'énergie prévoit que « *le niveau de cette prime ne peut conduire à ce que la rémunération des capitaux immobilisés par les opérateurs excède une rémunération normale des capitaux compte tenu des risques inhérents à ces activités* ». La prime pourrait ainsi être différenciée par catégorie d'effacements en fonction de leurs structures de coûts, en particulier de leurs investissements.

5. Les catégories d'effacements proposées par le consultant vous paraissent-elles pertinentes, au regard des avantages effectivement procurés, des critères de rentabilité et des facilités opérationnelles de contrôle de l'appartenance d'une capacité d'effacement à cette catégorie ?
6. Sur quels « capitaux immobilisés » convient-il de se fonder pour évaluer la « rémunération normale » associée à chaque catégorie d'effacements ?

Il convient de noter que conformément aux dispositions de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, la prime versée aux opérateurs d'effacement est financée par la Contribution au Service Public de l'Electricité. Elle sera versée aux opérateurs d'effacements par la Caisse des Dépôts et Consignations sur la base des volumes d'effacements réalisés par les opérateurs d'effacement et certifiés par le gestionnaire du réseau public de transport.

3. Etapes suivantes

A l'issue de la consultation publique, la CRE organisera une table-ronde pour entendre les acteurs du secteur. Afin que le dispositif puisse être opérationnel dans les meilleurs délais, elle prévoit de prendre en juillet 2013 une délibération proposant à la ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie et au ministre de l'Economie et des Finances un projet de décret relatif à la valorisation des effacements de consommation d'électricité sur les marchés de l'énergie et le mécanisme d'ajustement ainsi qu'à l'établissement d'une prime versée aux opérateurs d'effacement.

Il appartiendra alors aux ministres de consulter les organismes et autorités compétents pour avis, notamment l'Autorité de la Concurrence et le Conseil Supérieur de l'Energie, et de saisir le Conseil d'Etat, en vue de l'adoption de ce décret.

En parallèle, la CRE travaille activement, avec le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité et les parties intéressées, à la mise en place de l'expérimentation prévue au II de l'article 14 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013. Des règles opérationnelles sont en cours de rédaction et ont fait l'objet d'une consultation publique de la part de RTE, qui s'est achevée le 31 mai 2013. Ces règles devraient être soumises à l'approbation de la CRE dans les semaines à venir.

4. Calendrier

La CRE invite les parties intéressées à adresser leur contribution, au plus tard le lundi 24 juin 2013, date de clôture de la présente consultation :

- par courrier électronique à l'adresse suivante : dare.cp2@cre.fr
- en contribuant directement sur le site de la CRE (www.cre.fr), dans la rubrique « Documents / Consultations publiques » ;
- par courrier postal : 15, rue Pasquier - F-75379 Paris Cedex 08 ;
- en s'adressant à la Direction de l'Accès aux Réseaux Electriques : + 33.1.44.50.41.02

Nous vous remercions d'indiquer explicitement l'éventuel caractère confidentiel de votre contribution.