

Proposition de réponse à la consultation publique n° 2019-019 du 17 octobre 2019 relative à la qualité de service et aux actions des gestionnaires de réseaux en faveur de l'innovation des acteurs pour le secteur de l'électricité

Pôle Energie Bretagne – 27 novembre 2019

La consultation publique comporte trois parties, dont une relative aux incitations proposées par la CRE pour répondre aux nouveaux besoins en termes d'innovation et de mise à disposition des données.

Le Pôle Energie Bretagne (PEBreizh), rassemblant les autorités organisatrices bretonnes, souhaite apporter une contribution à ce point spécifique, par une approche générale de la situation dans un premier temps **(1)** puis en répondant aux questions associées (2).

1 Introduction – Rappel des enjeux liés à la mise à disposition des données par les gestionnaires des réseaux pour l'innovation territoriale

L'innovation dans les territoires doit passer par un renforcement du lien entre aménagement du territoire et réseau de distribution d'électricité

L'évolution des réseaux de distribution publique d'électricité est indispensable pour accompagner les transformations territoriales et énergétiques des communes et intercommunalités (EPCI) en Bretagne, liées notamment au contexte spécifique de la péninsule énergétique bretonne, au développement de nouveaux usages (autoconsommation, véhicules électriques, stockage, écoquartiers...) et au fort développement des énergies renouvelables (EnR) injectées sur le réseau de distribution.

Pour que cette évolution des réseaux puisse être menée efficacement et rapidement, il est nécessaire que s'opère dans les années à venir une évolution de la gouvernance autour des réseaux publics de distribution, afin que les collectivités aient une meilleure connaissance des réseaux dont elles sont propriétaires et qu'elles exercent au mieux les compétences qui leur ont été attribuées dans le domaine de l'énergie.

Dans ce cadre, l'accès des collectivités locales organisatrices de la distribution d'électricité aux données relatives à la production et à la consommation des usagers ainsi que les données relatives à leurs réseaux (cartographie précise et données techniques sur les ouvrages notamment) s'avère utile et même indispensable à l'exercice de leur mission de contrôle ainsi qu'à l'élaboration des documents de planification.

Sur la mission de contrôle des autorités organisatrices :

Les AODE bretonnes entendent rappeler que si la régulation incitative doit permettre de s'assurer de la performance des gestionnaires de réseaux dans la mise en œuvre des obligations qui leur incombent, ainsi que la consultation publique le rappelle, le contrôle de concession est une mission tout aussi importante pour s'assurer du bon accomplissement des missions de service public des gestionnaires des réseaux.

Sur ce point, la CRE a semblé limiter le pouvoir d'action de ces AODE lors d'un point d'avancement des travaux relatifs aux données (délibération n° 2018-214). La CRE considère que, si les données du service public de distribution sont dues aux concédants, cela se limite à une utilisation au titre du contrôle : « *la CRE rappelle que les données récoltées par les AODE dans le cadre de leurs missions de contrôle ne peuvent être utilisées qu'à cette fin* ».

Cette lecture – commune à celle d'Enedis – nous semble limitative et pénalisante dans l'approche des missions des collectivités territoriales ayant choisi de mutualiser leurs moyens au sein d'AODE fortes, capables de s'appuyer sur leur rôle d'autorité concédante pour répondre aux enjeux précités ; ce qui nécessite et implique, par l'effet même des différents textes de lois, une utilisation des données de la concession dans le respect des règles afférentes à la confidentialité des données

Dès lors, afficher une limite d'utilisation de données pour le seul contrôle de concession ne répond à aucun objectif d'optimisation ou d'innovation pour la distribution publique d'électricité.

Il est dit plus loin dans la même délibération que « *Si la CRE considère légitimes les demandes des représentants des AODE auditionnées visant la meilleure transparence des gestionnaires de réseaux afin qu'elles remplissent correctement leurs missions, la CRE sera néanmoins attentive à ce que cette transparence des informations données ne conduise pas à une confusion des missions et que les AODE n'empiètent pas sur le rôle des gestionnaires de réseaux dans l'exploitation des réseaux.* »

Cette deuxième lecture nous semble répondre beaucoup mieux aux enjeux d'accès aux données et à la position que défendent les AODE rassemblées au sein du PEBreizh. Il n'est en aucun cas recherché de capitaliser sur les données de la concession pour intervenir dans la gestion de l'exploitation.

L'utilisation recherchée des données répond – au-delà des purs enjeux concessifs – directement aux objectifs précités. Qui plus est, la position de l'acteur public indépendant qu'est l'AODE sur ces missions est la seule viable – quand bien même Enedis essaie par tous les moyens de se substituer à l'acteur public en conventionnant directement avec chaque commune ou EPCI pour apporter directement son expertise au-delà de toute considération d'indépendance, de transparence, voire de marchés publics.

Sur la planification :

A ce jour, ces AODE sont confrontées, outre leur rôle d'autorité concédante et de maîtrise d'ouvrage, à une double exigence :

- **savoir accompagner les EPCI afin d'être l'autorité publique les aidant à intégrer l'enjeu des réseaux de distribution dans les documents et projets d'urbanisme**, à commencer par :
 - o le PADD, le zonage et le règlement du PLUi devant tenir compte des impacts sur les différentes infrastructures (électricité, gaz et chaleur en l'occurrence, au même titre que voirie, eau, assainissement...) ;
 - o les projets majeurs portés par les communes, EPCI ou d'autres acteurs (parcs naturels régionaux notamment) ayant un impact notable sur la distribution publique d'électricité et pouvant générer des coûts majeurs pour le système, et pour les collectivités en charge de l'urbanisme en particulier ;
- **définir et planifier les orientations énergétiques du territoire** selon :
 - o les vecteurs : réseaux d'électricité, de gaz, de chaleur, produits pétroliers ;
 - o les énergies mobilisées : EnR électrique (éolien et PV notamment), chaleur renouvelable (géothermie, bois-énergie notamment), chaleur fatale, biogaz (méthanisation notamment) ;
 - o les échelles considérées : projet, planification énergétique des EPCI (PCAET notamment), planification départementale et régionale (stratégies énergétiques, SRADDET et S3REnR notamment), en lien avec la Région.

En conclusion : au titre de leurs différentes prérogatives (contrôle de concession, maîtrise d'ouvrage, maîtrise de la demande en électricité, aide à la planification auprès des EPCI...), le

principe proposé pourrait être que les AODE soient les autorités organisatrices de la gestion des données et ainsi en disposer sans limitation. Enedis serait alors, pour sa part, autorisé à utiliser ces données pour la gestion du service public de l'électricité sans pouvoir en tirer une quelconque rétribution financière.

L'ingénierie territoriale est essentielle : garant d'une indépendance et d'une approche multi-énergies

Si une régulation incitative spécifique pour favoriser la mise à disposition des données par les gestionnaires des réseaux est effectivement opportune, il est par ailleurs indispensable que se mette en place une « ingénierie » territoriale au niveau des AODE.

Cette ingénierie est cependant aujourd'hui difficile à mettre en place, en particulier pour ce qui concerne les réseaux de distribution d'électricité, en présence d'un gestionnaire du réseau de distribution titulaire d'un monopole légal, se présentant auprès de chaque territoire comme leur ingénierie et leur expertise mobilisable par conventionnement.

De fait, la société Enedis défend un monopole d'accès aux données et d'ingénierie pour tout ce qui relève des réseaux de distribution publique d'électricité ou à tout le moins se positionne en interlocuteur privilégié et détenteur de données et de compétence techniques qu'il pourrait commercialiser : les exemples d'un positionnement d'Enedis et du groupe EDF en tant que seuls acteurs à même de parler de l'électricité sur le territoire sont nombreux.

Or, le travail actuellement mené par les syndicats membres du PEBreizh a pour objet d'introduire une plus grande coordination dans la réalisation des projets qui auront un impact sur le réseau de distribution publique d'électricité et sur l'aménagement du territoire. **Cette coordination passe par une expertise partagée sur les réseaux.**

C'est pourquoi, les AODE membres du PEBreizh s'inquiètent du monopole d'accès aux données et d'ingénierie que souhaite instituer Enedis, et construit en grande partie sur une limitation de l'accès aux données sous prétexte d'un « cadre de cohérence national » autoproclamé, bien au-delà de toute question réglementaire ou de confidentialité et dépassant le cadre du monopole défini par la loi.

Ce monopole de l'accès aux données et à l'ingénierie ne peut qu'être contreproductif pour le territoire, limitant l'innovation, l'intelligence d'un arbitrage ou de synergie multi-énergies, l'interaction énergie – aménagement du territoire, la transparence du service public, etc. Les AODE s'organisent au contraire afin de bénéficier des prérogatives, moyens et données nécessaires à leur rôle d'autorité organisatrice, pour bâtir une relation équilibrée avec leur gestionnaire de réseau et participer pleinement à la mise en œuvre de la transition énergétique.

Cette ambition est constitutive des missions qu'ont confiées les communes aux syndicats d'énergie, souhaitant par là même mutualiser les moyens afin d'avoir une ingénierie territoriale en mesure d'apporter le support indépendant et garant de l'intérêt général. Cette position historique auprès des communes est aujourd'hui renforcée par une nouvelle position centrale auprès de chacun des EPCI par apport d'une expertise sur les réseaux de distribution d'électricité en particulier. Ce positionnement a notamment pour utilité d'accompagner chacun des EPCI dans la mise en cohérence entre planification urbaine et planification énergétique et de faire émerger des projets de façon rapide sur l'ensemble des territoires.

Les implications concrètes des enjeux soulevés et l'importance de la position de la CRE sur l'accès aux données

La présente consultation publique est donc une nouvelle occasion de rappeler à la Commission cette position essentielle à défendre pour l'équilibre de la distribution publique d'électricité. Le travail des

AODE pour la transparence du gestionnaire de réseau à l'échelle des contrats de concession trouve par ailleurs écho auprès de tous les acteurs du marché.

L'exemple le plus criant étant la dernière consultation d'Enedis sur la flexibilité locale à laquelle RTE a répondu par le paragraphe suivant, synthétisant tout le travail recherché par les AODE pour favoriser l'innovation territoriale et ouvrir les réflexions en dehors du seul cadre d'Enedis :

« Afin de favoriser cette optimisation et le développement de flexibilités au service du système électrique et de la collectivité, les gestionnaires de réseaux se doivent d'être transparents à l'égard de l'ensemble des parties prenantes. Dans le cadre des S3REnR, en s'appuyant à titre d'expérimentation sur la révision en cours du schéma de la région des Hauts-de-France, RTE a initié une concertation large sous l'égide de la Commission d'accès aux marchés portant sur la publication des contraintes sur le réseau de transport, leur quantification et caractérisation. Dans le cadre de cette concertation, RTE est attentif à la caractérisation des opportunités de flexibilités pour gérer les contraintes affichées. Les échanges avec les acteurs montrent qu'une publication adéquate des contraintes est incontournable afin de rendre optimale la valeur « réseau » des potentielles flexibilités. Enedis, dans le cadre de son appel à contributions, procède à l'expression d'une manifestation d'intérêt sur un territoire, identique à celui utilisé par RTE dans le cadre de sa concertation : la Région des Hauts-de-France. Afin d'aiguiller les parties prenantes sur la manifestation d'intérêt, Enedis publie des données IRIS, format élaboré par l'INSEE. Toutefois, ne s'agissant pas de données relatives aux infrastructures, il apparaît plus complexe pour de futurs offreurs de flexibilités d'évaluer la valeur dite « réseau » de leurs potentiels actifs et difficile d'en assurer la cohérence avec les S3REnR dont découlent un certain nombre de politiques publiques locales. »

L'enjeu clé de l'accès aux données pour favoriser l'innovation est donc à très juste titre pointé du doigt dans la présente consultation comme un axe primordial d'effort à faire peser sur les gestionnaires de réseau. Pour les besoins des AODE exprimés précédemment comme pour les acteurs du marché tel qu'exprimé par RTE dans une approche tout à fait similaire. Les évolutions récentes des positions d'Enedis sur certaines transmissions de données laissent penser que l'entreprise comprend les enjeux susvisés – avec toutefois des délais ou des méthodes d'application loin de satisfaire les attentes. L'incitation que représente le tarif est le levier – ou l'aiguillon – nécessaire pour garantir le changement de philosophie du gestionnaire de réseau sur les besoins de transparence pour favoriser l'innovation en dehors de son activité interne ou de l'activité du groupe EDF.

C'est dans cette logique, en plein soutien de la démarche entreprise par la CRE, que le Pôle Energie Bretagne propose les éléments suivants de réponse aux questions soulevées.

2 Réponse aux questions ciblées

Question 29 : Etes-vous d'accord avec la liste des données prioritaires proposée par la CRE pour Enedis ? D'autres données que celles proposées par la CRE devraient-elles faire l'objet d'un suivi voire d'une incitation financière ?

❖ Sur les données portant sur cartographie des contraintes sur les réseaux

Le Pôle Energie Bretagne est favorable à l'introduction parmi les données prioritaires de la cartographie des contraintes sur les réseaux.

Pour autant, le « cahier des charges » d'une telle cartographie doit être clarifié vis-à-vis des gestionnaires de réseau pour s'assurer d'une transmission complète des données modélisées, incluant les puissances de planification, les taux d'utilisation des dipôles, les chutes ou surélévations de tension modélisées et les contraintes cartographiées en résultante. Cela permet d'approcher

l'intensité des contraintes, d'identifier les ouvrages en proche contrainte, de suivre dans le temps les évolutions (taux de croissance...). **Les AODE du PEBreizh sont prêtes à échanger précisément avec la CRE pour la définition d'un tel cadre pour la publication de ces données.**

❖ Sur les données de consommation à la maille IRIS

Afin d'exercer au mieux les compétences qui leur ont été attribuées dans le domaine de l'énergie, les AODE ont besoin de disposer de données de consommation des usagers à une maille plus fine (au moins à la maille du poste HTA/BT).

La maille IRIS proposée dans la consultation n'est pas pertinente. En effet, cette maille ne présente que peu d'intérêt, dans la mesure où ces données publiques sont d'ores et déjà accessibles (leur mise à disposition répondant à une obligation réglementaire). En tout état de cause, ces données sont largement insuffisantes pour étayer les analyses nécessaires à l'émergence d'innovation sur les territoires en faveur de la transition énergétique.

En conséquence, il serait préférable que la CRE envisage pour les AODE un accès aux données de puissance de raccordement et de consommation ou production annuelle de chaque consommateur et/ou chaque producteur supérieur à 36kVA ou HTA ; ces données étant désormais hors champ des informations commercialement sensibles.

❖ Sur les autres données prioritaires qui pourraient être identifiées

Par ailleurs, il semble nécessaire d'inclure plusieurs autres types de données non identifiées par la CRE dans la consultation.

Tout d'abord, les observations de puissance appelées sur les réseaux sont des données essentielles de la compréhension des modes de consommation et de production des territoires. Les postes sources sont équipés de points de mesure par transformateur et en tête de chaque départ HTA. La publication de ces données à l'AODE permettrait d'enclencher les innovations territoriales visées en introduction à la présente consultation (cibler les départs à composante diurne, estimer les apports de la rénovation thermique sur les reports et limitations de charge, identifier les spécificités de consommation et d'usage pour mieux cibler les politiques publiques énergétiques locales...).

Il est donc proposé d'inciter Enedis à une transparence sur les données brutes mesurées et sur les données traitées (des industriels, des producteurs, de la température... tout cela étant à débattre pour normaliser les transmissions). Cet effort de transparence serait un autre virage salutaire dans l'ouverture des données pour favoriser l'innovation.

Ensuite, il serait regrettable de ne pas retenir de données aujourd'hui disponibles grâce au déploiement de compteurs communicants. Celles-ci sont très attendues par les AODE.

Ce programme industriel majeur doit apporter des avantages au réseau (comme l'a décrit la CRE dans toutes les délibérations successives et dans le modèle d'affaire conduisant à la délibération tarifaire spécifique à Linky). A ce jour, il n'apporte qu'une télérelève et ne fournit pas de données réellement exploitables pour faire naître des innovations pour le réseau lui-même (hormis les développements qu'Enedis annonce vouloir faire mais qui tardent à se mettre en place visiblement).

Il est selon les AODE indispensable de prévoir une publication des niveaux de tension observés (voire les excursions de tension et leurs origines) sur les réseaux, en tant que données techniques hors champs des données à caractère personnel. Ces informations annuelles pourraient compléter la transmission des données de contrainte précitées.

Enfin, l'émergence de projets innovants passe nécessairement par la réalisation d'études technico-économiques permettant d'évaluer et d'optimiser les coûts d'accès aux réseaux de distribution publique d'électricité.

Sur ce point, il est important de rappeler, ainsi que le Conseil d'Etat l'a jugé dans une décision du 26 avril 2018 (n°404611), que les gestionnaires des réseaux sont tenus de fournir aux utilisateurs des réseaux les informations nécessaires à un accès efficace aux réseaux. Ces informations peuvent ensuite être exploitées par tout prestataire afin de procéder à une étude des conditions de raccordement d'une installation, et notamment une estimation du coût et du délai de l'opération envisagée.

Dans ce cadre, il est indispensable que les gestionnaires des réseaux transmettent aux porteurs de projet (public ou privé) toutes les données utiles à la réalisation de ces études qui n'entrent pas dans le champ des prestations réalisées à titre exclusif par les gestionnaires de réseaux.

Ces données utiles sont, en reprenant les termes du Conseil d'Etat : *« les informations leur permettant d'évaluer les coûts ainsi que les délais associés à cette opération et notamment les informations relatives aux capacités d'accueil des réseaux, tenant compte des projets faisant l'objet d'une demande de raccordement en cours d'instruction »*.

Ces informations comprennent de nombreuses données qu'Enedis s'est toujours refusé à transmettre ou propose de transmettre dans le cadre d'une prestation payante figurant dans son catalogue des prestations annexes.

En conséquence, il serait particulièrement utile d'inciter Enedis à la parfaite transparence pour ces éléments-là, sur sollicitation des porteurs de projet.

Question 31 : Etes-vous favorable à la mise en place d'une régulation incitative portant sur un calendrier et des modalités de mise à disposition des données par les opérateurs de réseau d'électricité ?

Question 32 : Êtes-vous favorable à l'introduction d'indicateurs de suivi mesurant la qualité des données transmises par les opérateurs de réseau ?

Avec les éléments de réponse précédents, il est évident que les AODE défendent la mise en place d'une régulation incitative tant sur le fait que les gestionnaires de réseau transmettent effectivement et efficacement les données (dans les délais) que sur le fait que les données transmises soient effectivement exploitables et complètes.

Dans la pratique, le premier point nécessite des pénalités fortes (malus) en cas de défaut de transmission (transmission partielle ou inexistante) ou de transmission tardive rendant inefficace cette transmission. L'incitation associée à la qualité des données est sans doute plus difficile à mettre en œuvre – le jugement sur la qualité des données étant plus difficile à établir. Un travail spécifique, selon les données retenues, semble nécessaire pour cela. A nouveau, le PEBreizh pourra utilement proposer un appui opérationnel à la CRE si nécessaire.

Question 33 : Êtes-vous favorable à la mise en place d'une régulation incitative pour assurer le respect des délais de mise en œuvre des demandes formulées par la CRE ?

Question 34 : Ces actions des gestionnaires de réseaux vous semblent-elles prioritaires ? Quelles modalités de détermination des sujets devant faire l'objet d'une incitation financière vous semble-t-il nécessaire de mettre en œuvre ?

Les actions visées par la CRE sont effectivement prioritaires, en particulier pour le sujet du stockage. Le cadre de l'autoconsommation voyant des évolutions réglementaires récentes, les besoins exprimés pour la simplification doivent être revus. La transmission des données de contrainte est effectivement clé, comme déjà souligné précédemment.

S'y ajoutent également le développement des offres de raccordement intelligentes qui présentent des avantages très nets pour les utilisateurs du réseau mais qui se développent bien trop lentement et limitent parfois les raccordements effectifs, notamment pour les producteurs. Il semble nécessaire d'introduire également pour cela un échéancier et un suivi des délais.

A ces titres, les AODE sont très favorables à la mise en place d'une régulation incitative forte.

L'identification des sujets prioritaires pourrait utilement s'appuyer sur le comité de prospective mis en place par la CRE. Ce dernier a pu déjà rassembler les acteurs pour des réflexions sur les évolutions et les orientations de la distribution (et du transport) d'électricité.

En s'appuyant sur ces travaux, il est pertinent de lister les attentes des acteurs, de les cartographier selon le type d'acteurs et le type d'actions identifiées. Une analyse multicritère pourrait être soumise à consultation publique. A noter que les gestionnaires du réseau de distribution seraient sollicités lors du comité (comme actuellement) puis lors de la consultation publique, pour éclairer les modalités pratiques des réponses pouvant être apportées aux attentes, mais non en prescripteur des réponses elles-mêmes.

A noter que ce comité a déjà abordé, le 8 octobre 2019, l'enjeu de la transparence des gestionnaires de réseau de distribution et d'accès aux données pour les autorités organisatrices de la distribution d'électricité – pilier de la viabilité du modèle français de la distribution. L'ensemble des données identifiées dans la présente réponse vont parfaitement dans ce sens. La réserve émise par le comité quant aux coûts d'extraction et d'hébergement sont, selon le PEBreizh, une problématique de deuxième ordre : les données visées sont des données ponctuelles et peu volumineuses – il ne s'agit pas de données temps réel ni de données de mobilité ou de données dynamiques spatialisées.