

Paris, le 22 mars 2007

Synthèse des réponses à la consultation publique sur la mise en place des documentations techniques de référence (référentiels techniques) des gestionnaires de réseaux publics d'électricité

Contexte de la consultation

En application de la décision de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) du 7 avril 2004, des documentations techniques de référence (référentiels techniques) ont été élaborées et publiées par les principaux gestionnaires de réseaux publics d'électricité. Ces référentiels techniques ont pour objectif d'apporter aux utilisateurs des réseaux publics l'information qui leur est nécessaire sur les conditions réglementaires, techniques et contractuelles de raccordement et d'accès à ces réseaux.

La CRE a organisé, du 5 mai au 6 juin 2006, une consultation publique afin de mesurer les conséquences de la mise en place de ces documents et l'intérêt que leur portent les utilisateurs des réseaux publics.

La CRE a reçu 30 réponses provenant de différents types d'utilisateurs¹ :

- 18 producteurs d'électricité (dont 7 associations, fédérations ou syndicats) ;
- 6 gestionnaires de réseaux publics ;
- 5 consommateurs d'électricité ;
- 5 bureaux d'études ou installateurs ;
- 3 fournisseurs d'électricité.

Conformément à l'engagement pris lors du lancement de la consultation, la CRE préservera l'anonymat et/ou la confidentialité des réponses des contributeurs en ayant fait la demande.

La CRE a, toutefois, attendu la publication du cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité pour être en mesure de tenir compte des éventuels apports de ce document. Ce document pouvait influencer le statut des référentiels techniques, leur contenu ou encore les missions de la CRE à leur égard. Dès lors, l'analyse des réponses et le contenu des orientations à arrêter par la CRE pour tirer les conséquences de cette consultation devaient attendre cette publication. Le décret n° 2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité a été publié au *Journal officiel* le 30 décembre 2006.

¹ Certains contributeurs entrent dans plusieurs catégories.

Réponses aux questions ouvertes à la consultation

La consultation comportait trois parties portant, respectivement, sur :

- l'appréciation du processus d'élaboration des référentiels techniques ;
- l'utilisation des référentiels techniques ;
- l'apport des référentiels techniques en cas de désaccord avec le gestionnaire de réseau public d'électricité.

A. Sur l'élaboration des référentiels techniques

Les référentiels techniques sont élaborés par les gestionnaires de réseaux et font l'objet, avant leur publication, d'un processus de concertation avec les utilisateurs des réseaux.

1. *Avez-vous participé à ce processus ? (oui/non)
Si oui, considérez-vous que ce processus était utile ? (oui/non)
Quelles améliorations souhaiteriez-vous lui voir apporter (en termes de délais, de méthode, de transparence, etc.) ?*

La plupart des contributeurs ont participé au processus de concertation et ils considèrent que celui-ci est utile.

Toutefois, plusieurs producteurs font part de leurs difficultés à y contribuer de façon efficace. Pour le réseau de transport, ils soulignent, essentiellement, la complexité des documents à analyser, alors que pour la distribution, ils évoquent la lourdeur du processus mis en place par EDF Réseau Distribution (ERD) au vu des moyens limités qu'ils peuvent dégager pour y contribuer.

Par ailleurs, les contributeurs demandent qu'un délai suffisant soit prévu pour l'examen des documents soumis à la concertation par RTE et ERD.

2. *Si vous avez participé au processus de concertation, estimez-vous que vous avez pu représenter utilement les intérêts que vous défendez ? (oui/non)
Si non, pourquoi ?*

Les contributeurs sont partagés sur leur capacité à défendre leurs intérêts dans le cadre des processus de concertation.

Plusieurs d'entre eux sont d'avis que leurs remarques ou propositions ne sont pas, suffisamment, prises en compte par les gestionnaires de réseaux. Pour y remédier, ils souhaitent que ceux-ci soient contraints de motiver leur refus d'y donner suite.

Par ailleurs, un producteur éolien indique que sa filière manque encore d'expérience en France pour participer efficacement aux discussions techniques concernant le raccordement au réseau de transport.

3. *Si vous n'avez pas participé au processus de concertation, savez-vous si une organisation d'utilisateurs de réseaux (association, fédération, syndicat, etc.) a pu y défendre vos intérêts ? (oui/non)
Si oui, laquelle ?
Auriez-vous souhaité ou souhaitez-vous participer à ce processus de concertation ? (oui/non)*

Parmi les neuf contributeurs n'ayant pas participé aux processus de concertation, quatre ont été représentés par au moins une organisation. Il s'agit de producteurs ou de distributeurs non nationalisés qui sont raccordés au réseau public de distribution.

Par ailleurs, qu'ils aient ou non été représentés, six d'entre eux auraient souhaité pouvoir prendre part directement à ces processus.

4. *Dans le guide d'élaboration publié conjointement avec la décision du 7 avril 2004, la CRE avait publié une liste de thèmes devant être traités dans les référentiels techniques. Considérez-vous que cette liste est incomplète et que d'autres thèmes devraient être traités dans le référentiel technique ? (oui/non)*
Si oui, lesquels ?

Les avis des contributeurs sont, relativement, partagés concernant la liste de thèmes publiée par la CRE. Les compléments suggérés concernent des sujets très variés : les conditions de raccordement des consommateurs, la philosophie de gestion du réseau, les mécanismes de formation des tarifs de transport et de distribution, les principes actuels et futurs du comptage ou encore les conditions de renforcement du réseau lors du raccordement d'un utilisateur.

5. *Si vous êtes un distributeur, estimez-vous que la possibilité qui vous est offerte d'adopter le référentiel technique d'un autre distributeur :*
- est utile,*
 - est inutile,*
 - n'est pas évaluable avant d'avoir engagé une démarche de réalisation de votre référentiel technique ?*

Tous les gestionnaires de réseaux publics de distribution concernés sont unanimes pour reconnaître que la possibilité d'adopter le référentiel technique d'un autre distributeur est utile.

B. Sur l'utilisation des référentiels techniques

1. *Avez-vous déjà consulté le référentiel technique de votre gestionnaire de réseau ? (oui/non)*
Si oui, qu'est-ce qui vous y a conduit ?
À quelles parties ou quels chapitres vous êtes-vous principalement référé ?
Y avez-vous trouvé l'information que vous recherchiez :
- oui, facilement ;*
 - oui, difficilement ;*
 - non ?*

La quasi-totalité des contributeurs ont, déjà, eu l'occasion de consulter le référentiel technique de leur gestionnaire de réseau. Leur intérêt s'est, principalement, porté sur les chapitres relatifs au raccordement, qu'ils soient ou non confrontés à un cas concret.

La majorité d'entre eux précisent, toutefois, qu'ils ont eu des difficultés à trouver l'information qu'ils recherchaient dans le référentiel technique des gestionnaires des réseaux publics de transport ou de distribution et que dans certains cas certains sujets recherchés n'étaient pas traités, par exemple, les conditions de raccordement des installations de production en basse tension ou, encore, les modalités d'installation des protections de découplage dans les armoires électriques des centrales de production.

2. *Considérez-vous que le référentiel technique soit un document utile ? (oui/non)*

Tous les contributeurs reconnaissent unanimement l'intérêt des référentiels techniques.

3. *Considérez-vous que le référentiel technique soit suffisamment clair et compréhensible ? (oui/non)*

La majorité des contributeurs considèrent que les référentiels techniques ne sont pas suffisamment clairs et compréhensibles. Les producteurs, raccordés au réseau public de transport ou aux réseaux publics de distribution, sont particulièrement sensibles à la qualité insuffisante à cet égard des documents publiés par les gestionnaires de réseaux. En revanche les gestionnaires de réseaux ne partagent pas cette opinion. Les utilisateurs de réseaux regrettent principalement que les référentiels techniques soient difficiles d'accès pour les acteurs qui n'ont pas de connaissance spécifique en matière de réseaux électriques. En outre, plusieurs d'entre eux soulignent que l'organisation et la présentation des documents ne contribuent pas à les rendre facilement accessibles.

4. *Considérez-vous que le référentiel technique soit d'un niveau de précision approprié ? (oui/non)*
Si non, comment estimez-vous qu'il devrait être modifié ?

Les contributeurs sont partagés sur l'adéquation du niveau de précision des référentiels techniques. D'une part, de nombreux producteurs raccordés au réseau public de distribution considèrent que les référentiels techniques sont trop complexes pour être compris par l'utilisateur « moyen ». D'autre part, certains utilisateurs jugent que les questions les intéressant plus particulièrement ne sont pas traitées suffisamment en détail.

Par conséquent, deux types d'améliorations sont sollicités : des développements concernant des thèmes non encore ou insuffisamment traités et un effort de présentation des informations essentielles. Parmi les sujets devant être précisés, les contributeurs ont cité le plus fréquemment : les conditions de raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution et les dispositions s'adressant aux gestionnaires de réseaux publics de distribution.

En outre, quelques contributeurs regrettent que certaines parties des référentiels techniques soient si précises qu'elles paraissent en devenir contraignantes.

5. *Avez-vous déjà relevé des erreurs, des incohérences ou des contradictions dans le référentiel technique ? (oui/non)*
Si oui, sur quels points en particulier ?
En avez-vous fait part au gestionnaire de réseau ? (oui/non)
Si non, pour quelles raisons ?

Neuf contributeurs indiquent avoir relevé des erreurs ou des contradictions dans les référentiels techniques des réseaux publics de transport ou de distribution. Il s'agit d'incohérences avec la réglementation, de disparités injustifiées de traitement entre les différents types d'utilisateurs ou encore de dispositions inadaptées à certaines filières de production. Les contributeurs ont généralement signalé ces contradictions au gestionnaire de réseaux concerné.

6. *Considérez-vous que le référentiel technique améliore la transparence et la prévention des discriminations dans vos relations avec le gestionnaire de réseau ? (oui/non)*
Si non, quelles sont, selon vous, les évolutions à apporter au référentiel technique pour apporter des gages de transparence et de non-discrimination ?

Une large majorité des contributeurs considèrent que les référentiels techniques améliorent la transparence et la prévention des discriminations dans leur relation avec les gestionnaires de réseaux.

Toutefois, certains utilisateurs considèrent que des évolutions sont, encore, nécessaires. En particulier, les producteurs raccordés aux réseaux publics de distribution demandent des gages de transparence et d'objectivité supplémentaires vis-à-vis des études de raccordement. Ils souhaitent, par exemple, disposer des données techniques permettant d'en vérifier les résultats. Deux d'entre eux demandent, même, que ces études soient menées par des bureaux d'étude indépendants.

Enfin, quelques contributeurs craignent que le souci de non-discrimination ne fige les pratiques, rendant plus difficile toute amélioration ultérieure.

7. *Considérez-vous le référentiel technique comme :*
- un document réglementaire ;
- un document d'information ;
- un document contractuel ;
- un autre type de document (précisez) ?

Les référentiels techniques sont d'abord considérés par les contributeurs comme un document d'information. Néanmoins, quelques utilisateurs, pour l'essentiel des producteurs ou des consommateurs raccordés aux réseaux publics de distribution, considèrent qu'il s'agit d'un document contractuel ou d'un document réglementaire.

8. *Considérez-vous que le référentiel technique doit être :*
- *uniquement un document d'information ;*
 - *un document d'une autre nature (précisez) ?*

La majorité des contributeurs considèrent que les référentiels techniques doivent être des documents d'information. Cependant, quelques producteurs raccordés aux réseaux publics de distribution souhaiteraient qu'ils interviennent dans la contractualisation de l'accès aux réseaux, notamment en regroupant les dispositions communes qui n'auraient plus à être répétées.

9. *Considérez-vous que le référentiel technique doit s'appliquer :*
- *à toutes les installations ;*
 - *uniquement aux nouvelles installations ?*

Les contributeurs souhaitent unanimement que le référentiel technique ne s'applique qu'aux nouvelles installations.

10. *Avez-vous déjà rencontré des cas où le gestionnaire de réseau s'appuie sur son référentiel technique pour vous demander de modifier une installation intérieure existante ou votre raccordement au réseau public ? (oui/non)*
Si oui, pouvez-vous décrire ces cas ?

Seuls trois contributeurs font état de situations concrètes où la modification d'une installation ou d'un raccordement existant a été demandée par un gestionnaire de réseau sur la base de son référentiel technique. Celles-ci concernaient : le remplacement de dispositifs de comptage pour des installations de production raccordées aux réseaux publics de distribution, la mise en conformité d'une installation de production raccordée au réseau public de transport et l'adaptation d'un raccordement suite à une modification du réseau public de transport.

11. *Avez-vous déjà constaté des cas où le gestionnaire de réseau ne s'est pas conformé à son référentiel technique ? (oui/non)*
Si oui, pouvez-vous décrire ces cas ?

Trois contributeurs rapportent des cas où un gestionnaire de réseau public de distribution ne se serait pas conformé à son référentiel technique. Deux d'entre eux concernent le comptage et le dernier est relatif au respect des conditions de mise en service.

12. *Quelles améliorations souhaiteriez-vous voir apporter au référentiel technique ?*

Les suggestions d'amélioration, soumises par les contributeurs, répondent essentiellement aux critiques exprimées dans les réponses aux questions précédentes. Elles concernent autant le référentiel technique du gestionnaire du réseau public de transport que ceux des gestionnaires de réseaux publics de distribution.

En premier lieu, plusieurs contributeurs souhaitent une amélioration de l'accessibilité et de la lisibilité du contenu des référentiels techniques. Ils demandent, notamment, une rédaction plus claire et plus concise, ainsi que l'ajout de schémas explicatifs et d'un sommaire global. Certains d'entre eux suggèrent également de mettre en valeur les informations essentielles par la rédaction de synthèses ou la création d'une rubrique répondant aux interrogations les plus courantes des utilisateurs.

Ensuite, les contributeurs considèrent que les référentiels techniques devront évoluer suite aux retours d'expérience. À cet égard, ils demandent que les modalités de ces évolutions ultérieures soient définies. L'un d'entre eux souhaiterait, même, que d'autres moyens d'échange soient mis en place entre les utilisateurs et les gestionnaires de réseaux comme, par exemple, un forum en ligne permettant de soumettre des suggestions ou des remarques.

Enfin, plusieurs contributeurs demandent, à nouveau, une plus grande transparence sur le traitement des demandes de raccordement aux réseaux publics d'électricité.

C. Sur l'apport du référentiel technique en cas de désaccord avec le gestionnaire de réseau

1. *Le référentiel technique a-t-il déjà été source de désaccord entre vous et le gestionnaire de réseau ? (oui/non)
Si oui, sur quels points ?*

Onze producteurs (ou organisations de producteurs), raccordés au réseau public de distribution ou de transport, ont déclaré être en désaccord avec leur gestionnaire de réseau concernant le contenu du référentiel technique. Les points de désaccord, souvent exprimés, sans succès, dès la concertation menée par les gestionnaires de réseaux, concernent les conditions financières, techniques et contractuelles du raccordement et de l'accès aux réseaux.

2. *Le référentiel technique vous a-t-il déjà permis de régler un désaccord entre vous et le gestionnaire de réseau ? (oui/non)
Si oui, sur quels points ?*

Seuls trois contributeurs, raccordés aux réseaux publics de distribution ou de transport, font état de situations dans lesquelles le référentiel technique a permis de régler un désaccord avec un gestionnaire de réseaux. L'un d'entre eux précise que cela concernait l'entrée en file d'attente de projets d'installation de production.

Par ailleurs, l'un des contributeurs souligne que le retour d'expérience sur l'application du référentiel technique reste encore trop limité pour pouvoir répondre à cette question.

3. *Avez-vous déjà rencontré des situations de désaccord dans lesquelles le gestionnaire de réseau refuse de se conformer à son référentiel technique ? (oui/non)
Si oui, pouvez-vous décrire en quoi ?*

Un seul contributeur, raccordé au réseau public de distribution, déclare avoir rencontré une telle situation. Le désaccord portait sur la possibilité pour l'utilisateur de choisir son compteur.

4. *Avez-vous déjà rencontré des cas où vous estimez que les dispositions du référentiel technique sont inadaptées mais où elles continuent de vous être imposées ? (oui/non)
Si oui, sur quels points ?
Estimez-vous que la procédure de règlement de différend auprès de la CRE peut être utile dans de tels cas ? (oui/non)
Si non, quelles solutions devraient être mises en œuvre pour corriger les traitements erronés trouvant leur cause dans le référentiel technique ?*

Comme l'ont déjà indiqué les contributeurs dans leurs réponses aux questions précédentes, plusieurs sujets de désaccord identifiés lors de la concertation menée par les gestionnaires de réseaux subsistent dans les versions actuelles des référentiels techniques. Ainsi, onze d'entre eux, essentiellement des producteurs raccordés au réseau public de distribution, renouvellent ici leurs critiques concernant les conditions de raccordement et la contractualisation de l'accès aux réseaux.

Les contributeurs reconnaissent unanimement l'intérêt de la procédure de règlement de différend, prévue par l'article 38 de la loi du 10 février 2000, en cas de désaccord avec les gestionnaires de réseaux publics sur les dispositions du référentiel technique. Cependant, certains d'entre eux, essentiellement des producteurs raccordés aux réseaux publics de distribution, souhaiteraient que la CRE intervienne plus en amont dans les relations entre les utilisateurs et les gestionnaires de réseaux.

D. Sur les autres observations

En plus des questions précédentes, les contributeurs étaient appelés à faire part à la CRE de toute autre remarque.

Ils ont tout d'abord rappelé leurs principales critiques vis-à-vis des référentiels techniques. Il ressort que ceux-ci concernent essentiellement : les procédures de traitement des demandes de raccordement, les études détaillées du raccordement, les dispositifs de comptage, les dispositifs de protection électrique ou encore la contractualisation de l'accès aux réseaux.

Certains producteurs, raccordés aux réseaux publics de distribution, considèrent que les gestionnaires de réseaux imposent unilatéralement, par le biais du référentiel technique, des contraintes injustifiées qui ont de lourdes conséquences financières.

En outre, plusieurs contributeurs jugent que l'évolution ultérieure des référentiels techniques est un enjeu majeur. En l'absence d'un processus efficace et transparent, ils craignent que les référentiels techniques ne deviennent inadaptés et, par conséquent, extrêmement contraignants.

Enfin, l'un des contributeurs fait remarquer que les référentiels techniques sont encore trop récents pour permettre un retour d'expérience totalement pertinent, d'autant qu'ils sont encore incomplets.