

DÉLIBÉRATION

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 juillet 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'autoconsommation d'électricité

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN et Yann PADOVA, commissaires.

L'article 119 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi, afin de « mettre en place les mesures techniques nécessaires à un développement maîtrisé et sécurisé des installations destinées à consommer tout ou partie de leur production électrique, comportant notamment la définition du régime de l'autoproduction et de l'autoconsommation, les conditions d'assujettissement de ces installations au tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité et le recours à des expérimentations. Un régime spécifique est prévu pour les installations individuelles d'une puissance inférieure à 100 kilowatts ».

Dans ce cadre, par courrier du 2 juin 2016, reçu le 6 juin 2016, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a saisi, pour avis, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un projet d'ordonnance relative à l'autoconsommation.

Le présent avis comporte une présentation succincte du contenu de ce projet d'ordonnance, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet des propositions d'amendements.

1. CONTENU DU PROJET

Le projet d'ordonnance ajoute un chapitre V, intitulé « Les dispositions particulières à l'autoconsommation », au titre I^{er} du livre III de la partie législative du code de l'énergie. Il comporte :

- la définition d'une « opération d'autoconsommation » à titre général (projet d'article L. 315-1) et d'une « opération d'autoconsommation collective » (projet d'article L. 315-2) ;
- l'établissement par la CRE d'une tarification d'usage du réseau adaptée aux installations en autoconsommation (projet d'article L. 315-3) ;
- la liberté laissée au consommateur final d'une installation en autoconsommation de choisir son fournisseur pour son complément d'alimentation en électricité (projet d'article L. 315-4) ;
- la dérogation accordée aux installations en autoconsommation injectant un surplus de production selon une puissance inférieure à un seuil défini par décret, en matière de vente de ce surplus et d'affectation de ces injections à des périmètres d'équilibre (projet d'article L. 315-5) ;
- l'obligation pour le gestionnaire de réseaux publics de faciliter les opérations d'autoconsommation collective et de mettre en place les systèmes de comptage *ad hoc* et la possibilité pour un site d'autoconsommation de bénéficier des dispositions applicables aux lignes directes (projet d'article L. 315-6) ;

- une obligation de déclaration au gestionnaire de réseaux de toutes les installations en autoconsommation, dont les conditions seront fixées par décret (projet d'article L. 315-7).

2. ANALYSE DE LA CRE

2.1 Tarification spécifique de l'utilisation des réseaux publics pour les opérations d'autoconsommation individuelle ou collective

Le projet d'article L. 315-3 du code de l'énergie dispose que la CRE « établit des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution spécifiques pour les consommateurs participant à des dispositifs d'autoconsommation individuelle ou collective ».

Dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle, la chronique des soutirages sur le réseau public sera *a priori* différente de celle d'un consommateur soutirant toute sa consommation du réseau. Par exemple, pour une même puissance souscrite et un même volume d'énergie soutiré, la coïncidence avec la pointe locale du réseau pourrait être différente pour un utilisateur participant à une opération d'autoconsommation individuelle et un consommateur qui n'y participerait pas.

Lors d'une opération d'autoconsommation collective, les soutirages sur le réseau public entrant dans ce cadre pourraient engendrer une moindre sollicitation des réseaux en amont, qui nécessitera d'être prise en compte.

La CRE estime qu'il est pertinent que la tarification des réseaux dans le cadre d'une opération d'autoconsommation reflète cette utilisation particulière. Les effets de l'autoconsommation pourront être pris en compte par le tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution à quatre plages temporelles qui sera introduit à l'été 2017.

La CRE n'est toutefois pas favorable à la création de catégories tarifaires spécifiques qui pourraient à terme figer la structure des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Elle demande, par conséquent, que la rédaction du projet d'article L. 315-3 du code de l'énergie se limite à préciser que « La Commission de régulation de l'énergie tient compte de l'autoconsommation individuelle ou collective dans l'établissement des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité ».

2.2 Nature de la vente d'électricité dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective

Le projet d'ordonnance prévoit l'ajout d'un article L. 315-2 au sein du code de l'énergie, aux termes duquel il est précisé que l'autoconsommation « peut être collective lorsqu'une vente d'électricité s'effectue entre un ou plusieurs consommateurs finals et un ou plusieurs producteurs [...] ». Ainsi, le producteur se limiterait à vendre l'énergie qu'il produit, sans assurer le complément d'alimentation du ou des consommateurs. Pour compléter cette alimentation, le projet d'article L. 315-4 prévoit de laisser la possibilité aux consommateurs de faire appel au fournisseur de leur choix.

Dès lors qu'elle ne donne pas lieu à une activité d'achat pour revente, l'autoconsommation collective ne devrait pas constituer une activité de fourniture, au sens des articles L. 333-1 et suivants du code de l'énergie. Toutefois, dans certaines situations d'autoconsommation collective, il n'est pas exclu que l'opération puisse consister en une activité d'achat pour revente.

Dans cette hypothèse, les parties concernées pourraient alors devoir satisfaire aux mêmes obligations que les fournisseurs. Ces obligations sont lourdes et comportent, notamment, l'obligation de disposer d'une autorisation administrative en application des articles L. 333-1 et suivants du code de l'énergie, l'obligation d'informer les consommateurs finals sur l'origine de l'électricité fournie en application de l'article R. 333-10 du même code, l'obligation de disposer de garanties de capacités d'effacement de consommation et de production prévue aux articles L. 335-1 et suivants du code de l'énergie, l'obligation de mettre en œuvre la tarification spéciale dite « produit de première nécessité » prévue aux articles L. 121-5 et L. 337-3 de ce code, ou encore les obligations d'information et les obligations contractuelles fixées par les articles L. 224-1 à L. 224-16 du code de la consommation.

Or la CRE considère que ces obligations ne sont pas adaptées à l'autoconsommation collective et qu'il ne serait dès lors pas souhaitable de soumettre les parties concernées à l'ensemble des dispositions susmentionnées relatives à la fourniture d'électricité. La CRE recommande que le projet d'ordonnance précise, dans son projet d'article L. 315-2, que le régime des fournisseurs souhaitant réaliser de l'achat pour revente et des contrats de fourniture correspondants n'est pas applicable aux utilisateurs participant à une opération d'autoconsommation collective.

2.3 Conséquences de la dérogation octroyée à une faible injection liée à une opération d'autoconsommation

Le projet d'article L. 315-5 du code de l'énergie dispose que les injections d'électricité d'une puissance inférieure à un seuil de quelques kilowatts (défini par décret) peuvent faire l'objet d'une dérogation à l'article L. 321-15 du même code, qui précise que « *toute personne intervenant sur les marchés de l'électricité est responsable de ses écarts* ». Ce projet permet en outre à de telles injections de « *faire l'objet d'un contrat de vente avec un tiers, le cas échéant avec le fournisseur qui alimente également ce site ou sont, à défaut, cédées à titre gratuit au gestionnaire du réseau public sur lequel il est raccordé et viennent en compensation des pertes de ce dernier* ».

Dans sa consultation publique du 24 mai 2016 relative à la structure des cinquièmes tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité, la CRE a rappelé qu'elle était « favorable à une adaptation du modèle de contrat d'accès au réseau public de distribution conclu entre le GRD et les fournisseurs (contrat dit "GRD-F"), afin qu'il prévoie, dans des limites à définir, la possibilité pour des consommateurs finals en contrat unique d'injecter de l'énergie sur le réseau. Une telle modification permettrait à un autoproducteur de souscrire un contrat unique avec un fournisseur, associant soutirage et injection ».

Dans la continuité de cette proposition, la CRE est favorable à ce que les injections d'électricité issues d'une installation de production d'une faible puissance puissent faire l'objet d'un contrat de vente avec un tiers.

Elle relève, en outre, qu'il est important, pour l'équilibrage des réseaux, que chaque autoconsommateur soit rattaché à un responsable d'équilibre. C'est pourquoi elle recommande que le projet d'article n'introduise pas de dérogation à l'article L. 321-15 du code de l'énergie, et qu'il précise que les injections cédées à titre gratuit au gestionnaire de réseau sont rattachées au périmètre d'équilibre de ce dernier.

Elle recommande, en outre, que le dispositif de cession par défaut, à titre gratuit, des surplus d'énergie au gestionnaire du réseau public, soit mis en place pour une période transitoire d'expérimentation d'une durée déterminée et fasse l'objet d'une évaluation au terme de celle-ci.

2.4 Précisions diverses concernant la définition de l'opération d'autoconsommation

L'opération d'autoconsommation collective, décrite au projet d'article L. 315-2 du code de l'énergie, est définie pour « *un ou plusieurs consommateurs finals et un ou plusieurs producteurs, liés entre eux notamment sous forme d'association, de coopérative ou de syndicat de copropriétaires, dont les points de soutirage et d'injection sont situés sur une même antenne basse tension du réseau public de distribution* ».

En premier lieu, la CRE considère que la liste des formes de relations proposées par le projet de décret est trop restrictive, et devrait tenir compte des autres types de relations contractuelles d'ores et déjà possibles et de futures évolutions. Elle propose que le projet d'article L. 315-2 qui précise la définition de l'opération d'autoconsommation collective, soit rédigé comme suit : « [...] *un ou plusieurs consommateurs finals et un ou plusieurs producteurs, liés entre eux notamment sous forme d'association, de coopérative, de syndicat de copropriétaires ou par toutes autres formes de relations contractuelles* [...] ».

En deuxième lieu, une « *antenne basse tension* » n'est pas définie dans les textes réglementaires et ne fait pas partie de la terminologie communément utilisée par les gestionnaires de réseaux. Le terme de « *départ basse tension* » lui serait préférable.

En troisième lieu, la CRE considère que les installations de stockage devraient être prises en compte, au même titre que celles des producteurs, pour définir les opérations d'autoconsommation individuelle et collective.

2.5 Mesure des quantités d'électricité autoconsommées dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle

Le projet d'article L. 315-6 du code de l'énergie, disposant qu'« *au regard de son monopole de distribution au client final, chaque gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité [...] facilite les opérations d'autoconsommation, notamment en ce qui concerne le comptage de l'électricité livrée* », soulève la question de la responsabilité de la mesure de la quantité d'électricité ayant fait l'objet d'une opération d'autoconsommation.

À ce sujet, la CRE rappelle que, dans la recommandation n° 17 de sa délibération du 12 juin 2014 portant recommandations sur le développement des réseaux électriques intelligents en basse tension, elle demandait aux gestionnaires de réseaux de distribution d'étudier « *l'évolution des modalités de sous-comptage de la consommation et de la production du client [...] afin que la prestation de comptage en décompte ne constitue pas un frein au développement de l'autoproduction* », notamment par son coût et les contraintes techniques que celle-ci peut engendrer.

Dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle, il peut être nécessaire de mesurer la quantité d'électricité autoconsommée par le biais d'un sous-comptage. Tout en laissant la possibilité aux gestionnaires de réseaux de distribution de le faire, la CRE propose que la mesure de la part de la production autoconsommée puisse également être réalisée par un dispositif *ad hoc*. Si cette part devait avoir une influence sur le niveau de l'éventuel mécanisme de soutien dont bénéficierait l'installation, ce dispositif devrait faire l'objet de contrôles tout au long de la durée du soutien.

3. AVIS DE LA CRE

Compte tenu des éléments qui précèdent, la CRE demande :

- que le projet d'article L. 315-3 du code de l'énergie soit modifié, et se limite à préciser que « *La Commission de régulation de l'énergie tient compte de l'autoconsommation individuelle ou collective dans l'établissement des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité* » ;
- que le projet d'ordonnance dispose que, dans le cadre de l'autoconsommation collective, le régime des fournisseurs souhaitant réaliser de l'achat pour revente et des contrats de fourniture correspondants n'est pas applicable aux utilisateurs participant à une opération d'autoconsommation collective ;
- qu'il soit précisé que le dispositif autorisant la cession d'un surplus d'énergie produite « *à titre gratuit au gestionnaire du réseau public sur lequel il est raccordé et viennent en compensation des pertes de ce dernier* » est mis en œuvre pour une période transitoire d'expérimentation d'une durée déterminée et fasse l'objet d'une évaluation au terme de celle-ci ;
- qu'il soit expressément prévu que « *le site d'un autoconsommateur doit être rattaché au périmètre d'un responsable d'équilibre* » ;
- qu'il soit précisé que d'autres formes de relations, notamment contractuelles, peuvent lier les acteurs d'une opération d'autoconsommation collective ;
- que le terme « *antenne basse tension* » soit remplacé par « *départ basse tension* » ;
- que les installations de stockage soient prises en compte dans les opérations d'autoconsommation individuelle et collective ;
- que, dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle, la mesure de la part de la production autoconsommée puisse également être réalisée par un dispositif *ad hoc*.

Sous réserve de la prise en compte de ces modifications, la CRE est favorable au projet d'ordonnance relative à l'autoconsommation d'électricité.

Fait à Paris, le 13 juillet 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Philippe de LADOUETTE