

DELIBERATION N° 2023-367

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 décembre 2023 portant avis sur le projet de décret portant expérimentation d'une mesure de limitation de puissance des clients résidentiels raccordés au réseau public de distribution d'électricité

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

Les risques ayant pesé sur la sécurité d'approvisionnement au cours de l'hiver 2022-2023, qui ne peuvent être totalement écartés pour les prochains hivers, ont conduit les gestionnaires de réseaux d'électricité à se préparer à l'éventualité de mettre en œuvre des plans de sauvegarde nécessaires pour préserver la sécurité du réseau. Ces plans prévoient des mesures graduées, en fonction de l'imminence du risque de déséquilibre offre-demande comme de son ampleur. Ils peuvent notamment se traduire, dans les cas d'une menace grave, par des délestages tournants, impliquant la coupure totale de l'alimentation à l'échelle d'un départ HTA¹. Dans ce cas, et à l'exception des consommateurs situés en aval de départs HTA considérés comme prioritaires, tous les usagers (entreprises, résidentiels, infrastructures, services publics...) peuvent être concernés et se voir totalement privés d'électricité pendant une période limitée généralement à deux heures.

Afin de répondre à tout ou partie d'un déséquilibre critique entre l'offre et la demande d'électricité, tout en évitant le recours à l'interruption de l'alimentation des consommateurs, le gouvernement envisage de mener une expérimentation sur une mesure alternative consistant à limiter la puissance maximale de soutirage de consommateurs.

Le dispositif actuel prévoit que lorsqu'une menace sur la sécurité d'approvisionnement est identifiée, il incombe à RTE de diffuser une alerte (ecoWatt) et de mettre en œuvre un plan impliquant potentiellement une demande de délestages tournants. L'ajout de ce nouvel outil, s'il était pérennisé à l'issue de l'expérimentation, conduirait RTE, dans le cadre de ces plans, à demander aux gestionnaires de réseaux de distribution l'application d'une limitation temporaire de la puissance des consommateurs éligibles. Les points de livraison concernés seraient identifiés par les gestionnaires de réseaux de distribution qui devraient alors informer individuellement les clients concernés par cette limitation, afin que ceux-ci puissent s'assurer de ne pas dépasser la puissance ainsi plafonnée durant la période indiquée.

Cette mesure vise à réduire la consommation d'électricité nationale en situation de crise grave et imminente, sans rupture de la continuité d'alimentation. Toutefois, l'ampleur de la baisse de consommation attendue ainsi que les conséquences pour les consommateurs restent encore à quantifier. Une expérimentation à grande échelle permettrait donc de recueillir des enseignements sur le bénéfice effectif de la mesure, avant son éventuelle intégration dans les plans de sauvegarde des gestionnaires de réseaux.

Par un courrier reçu le 20 septembre 2023, la CRE a été saisie pour avis sur un projet de décret encadrant cette expérimentation au titre de l'article 37-1 de la Constitution. Elle a été saisie pour avis sur une nouvelle version du projet de décret par un courrier reçu le 27 novembre 2023.

Le présent avis est rendu sur le fondement de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, selon lequel « *la Commission de régulation de l'énergie est préalablement consultée sur les projets de dispositions à caractère réglementaire relatifs à l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité [...] et à leur utilisation* ». La présente délibération comporte une présentation du contenu du projet de décret, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE rend son avis.

¹ Un départ HTA est défini comme étant l'ensemble des ouvrages HTA alimentés à partir d'une même cellule disjoncteur d'un poste source.

1. CONTENU DU PROJET DE DECRET

Le projet de décret autorise le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, RTE, et le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité mentionné au 1° de l'article L. 111-52 du code de l'énergie, Enedis, à mettre en œuvre de manière expérimentale, une limitation temporaire de la puissance des compteurs des clients résidentiels raccordés en basse tension avec une puissance inférieure ou égale à 36 kVA.

Selon le projet de décret, l'expérimentation aura lieu un jour ouvré, au plus tard le 31 mars 2024, entre 6h30 et 13h30 et entre 17h30 et 20h30, sans que la durée de la limitation ne puisse excéder 2 heures consécutives pour chaque client. Pendant la période de limitation, la puissance minimale disponible pour les consommateurs concernés ne pourra pas être inférieure à 3 kVA par point de livraison.

Le périmètre géographique de l'expérimentation sera fixé par arrêté de la ministre chargée de l'énergie. Il devra être situé sur la zone de desserte exclusive d'Enedis, regrouper des communes urbaines et rurales et comprendre au moins 200 000 clients résidentiels raccordés au réseau public de distribution d'électricité, de puissance inférieure à 36 kVA, et équipés d'un dispositif de comptage mentionné à l'article L. 341-4 du code de l'énergie. Les clients résidentiels identifiés par Enedis comme patients à haut risque vital ne se verront pas appliquer de limitation de puissance.

L'entreprise Enedis proposera à la ministre chargée de l'énergie une date pour l'expérimentation, au plus tard 10 jours avant celle-ci. Elle sera également chargée d'informer les collectivités locales concernées, les fournisseurs et les clients résidentiels situés dans le périmètre géographique de l'expérimentation de la date et de la période de mise en œuvre de la limitation.

Le projet de décret dispose que la limitation temporaire de puissance dans le cadre de cette expérimentation ouvre droit à une prime d'un montant forfaitaire de 10 euros, versée par le gestionnaire du réseau de distribution. Les clients auront également la possibilité de refuser d'y participer, en adressant leur refus au gestionnaire de réseau via un formulaire établi par ce dernier, pouvant être un formulaire en ligne, au moins huit jours avant la date à laquelle l'expérimentation sera le cas échéant mise en œuvre.

Enfin, il prévoit la remise d'un rapport d'évaluation réalisé conjointement par RTE et Enedis, à la ministre chargée de l'énergie, à la CRE ainsi qu'aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité et aux collectivités concernées par l'expérimentation.

2. ANALYSE DE LA CRE

Les risques qui ont porté sur la sécurité d'approvisionnement au cours de l'hiver 2022-2023, et qui subsistent – bien que dans une moindre mesure – pour l'hiver prochain, ont mis en évidence la possibilité de recourir à des mesures graduées pour résorber un risque de déséquilibre entre l'offre et la demande d'électricité. Les mesures envisagées pour l'hiver 2022-2023 allaient jusqu'à prévoir des délestages pouvant interrompre l'alimentation de certaines zones durant plusieurs heures, en pratique 2 heures au maximum.

Cette situation a amené les pouvoirs publics à examiner des options moins contraignantes pour les utilisateurs que le délestage, parmi lesquelles figure la limitation temporaire de puissance qu'Enedis avait déjà expérimentée dans le cadre du projet Solenn (Solidarité Energie Innovation) qui ne concernait que 650 clients volontaires.

Bien que moins contraignante pour les utilisateurs des réseaux qu'une opération de délestage, cette opération de limitation de puissance à plus grande échelle qui s'appuierait sur les compteurs évolués présente des incertitudes qu'une telle expérimentation devrait permettre d'analyser très précisément.

La CRE considère qu'un bilan exhaustif de l'expérimentation et de ses modalités pratiques (délais, modalités de communication auprès des utilisateurs, informations, retour d'expérience auprès des consommateurs) sera une étape indispensable avant d'envisager une mise en œuvre effective de ce dispositif en cas de déclenchement par RTE d'un signal ecoWatt.

Dans le cadre de l'expérimentation, la CRE est favorable au versement d'une prime aux clients concernés et à la possibilité laissée aux clients de refuser la limitation temporaire de puissance. S'agissant d'une expérimentation menée à des fins techniques et hors période de crise, il est logique que les consommateurs concernés ne soient pas pénalisés. En revanche, elle rappelle l'importance primordiale de ne pas prévoir d'indemnisation pour les mesures activées en situation de menace grave de déséquilibre du système électrique.

La CRE considère que cette expérimentation ne doit par ailleurs pas exclure une indemnisation, par les voies de droit commun, d'un potentiel préjudice subi par l'utilisateur.

La CRE attire toutefois l'attention sur le fait que les résultats de l'expérimentation nécessiteront des retraitements pour pouvoir corriger les biais statistiques induits par la possibilité de refus avant toute extrapolation dans le cadre du retour de l'expérimentation.

La CRE rappelle la nécessité d'une parfaite information des clients concernés. À ce titre, le délai dont dispose Enedis pour informer les consommateurs devrait être précisé dans le décret et leur laisser un temps raisonnable pour exprimer leur souhait de ne pas participer. Les canaux de communication devront être adaptés et efficaces. Les utilisateurs devraient en particulier se voir rappeler les modalités pour réenclencher eux-mêmes et sans attendre leur compteur en cas de coupure pour dépassement de la puissance limitée.

Enfin, la CRE souligne que la mesure de limitation de puissance, si l'expérimentation se révèle concluante, ne devra être utilisée que dans les situations graves de déséquilibre à l'échelle du système électrique en remplacement des délestages tournants.

AVIS DE LA CRE

En application des dispositions de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est compétente pour rendre un avis sur les projets de dispositions à caractère réglementaire relatifs notamment à l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité et à leur utilisation.

Par courrier reçu le 20 septembre 2023, la CRE a été saisie pour avis d'un projet de décret portant expérimentation d'une mesure de limitation de puissance des clients résidentiels raccordés au réseau public de distribution d'électricité. Elle a été saisie pour avis sur une nouvelle version du projet de décret par un courrier reçu le 27 novembre 2023.

L'hiver 2022-2023 a montré que la saison hivernale peut être une période de tension pour le système électrique, et que la conjonction d'événements défavorables peut conduire à la mise en œuvre de mesures plus ou moins contraignantes permettant d'éviter la défaillance de l'équilibre offre-demande, et pouvant aller jusqu'à des délestages impliquant la coupure totale de l'alimentation d'utilisateurs du réseau. Dans ce contexte, la CRE considère pertinent d'étudier la mise en œuvre de mesures alternatives, comme la limitation temporaire de puissance qui permettrait de préserver une continuité d'alimentation minimale. La limitation temporaire de puissance, même si elle concernait un nombre de consommateurs plus élevé que les délestages, est bien moins pénalisante pour les clients concernés et pour la collectivité dans la mesure où l'accès au réseau est maintenu. La CRE considère donc justifié qu'une expérimentation soit menée à échelle réelle.

Néanmoins, la CRE entend souligner qu'il s'agirait de la première utilisation des compteurs évolués à des fins de réduction de la consommation en situation de crise. L'analyse des effets d'une mesure envisagée comme généralisable, mais uniquement comme mesure ultime afin d'éviter le recours au délestage, appelle à une attention particulière. Sa mise en œuvre pourrait, dans certains cas, engendrer des incompréhensions sinon des rejets de la part du public, soit du fait de problématiques techniques non maîtrisées, soit du fait de la perception d'une prise de contrôle excessive sur les usages privés, entraînant une perte de confiance telle de la part des utilisateurs du réseau, qu'elle pourrait remettre en question leur participation à d'autres mesures de régulation des usages, même en temps normal (piloteabilité des recharges électriques, entre autres).

Concernant une expérimentation hors de cas d'urgence à des fins d'acquiescer une meilleure connaissance des effets réels d'une telle mesure, la CRE n'a pas d'objection concernant l'introduction d'une prime au titre de la participation des utilisateurs. Cependant, elle rappelle l'importance primordiale de ne pas prévoir d'indemnisation pour les mesures pérennes prévues pour répondre à une situation de menace grave de déséquilibre du système électrique.

Par ailleurs, elle appelle l'attention sur le fait que les résultats de l'expérimentation du fait de la possibilité de refus devront faire l'objet de retraitements statistiques pour pouvoir être extrapolés à une plus grande échelle.

La CRE rappelle la nécessité de traiter les aspects techniques et de communication auprès des utilisateurs, tant sur la durée de la limitation que sur les périodes qui la précèdent et la suivent. L'accompagnement et la prévenance des utilisateurs seront en effet indispensables pour faire face à d'éventuelles difficultés techniques, mais aussi pour impliquer les consommateurs dans les actions de maîtrise de la demande en cas de situation de crise. Le bilan de l'expérimentation sera une étape indispensable avant la mise en œuvre effective de ce dispositif.

Enfin, la CRE considère que le délai de notification auprès des consommateurs devrait être précisé dans le décret, et qu'il devrait leur laisser une durée raisonnable pour exercer leur droit d'opposition.

Sous ces réserves, la CRE donne un avis favorable au projet de décret.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré à Paris, le 20 décembre 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON