

Consultation publique n°2024-03 du 3 avril 2024 relative aux conditions de modification par les gestionnaires de réseau public de la puissance de raccordement électrique des utilisateurs en application de l'article L. 342-24 du code de l'énergie

Réponse du SIPPAREC

Préambule

Depuis 2009, le SIPPAREC propose à ses villes adhérentes un service de contrôle *a priori* des Propositions Techniques et Financières (PTF) et des devis émis par le concessionnaire qui leur sont adressés en vue de futurs raccordements au réseau : une quarantaine de villes ont sollicité ce service auprès du SIPPAREC.

Jusqu'en novembre 2023, ces PTF étaient adressées aux villes en raison de la compétence de ces dernières en matière d'urbanisme et concernaient donc tout travaux de raccordement sur le territoire des communes, quel qu'en soit le demandeur.

Annuellement, le SIPPAREC réalise un bilan de son activité, qui est soumis à l'approbation du Conseil Syndical.

Depuis 15 ans, le SIPPAREC a constaté, lors de l'analyse des PTF émises par le concessionnaire, de nombreuses non-conformités dans les critères analysés, notamment concernant la puissance de raccordement. En effet, l'analyse par le SIPPAREC montre que sur l'ensemble des dossiers analysés, la part des dossiers analysés pour lesquelles la puissance de raccordement retenue par Enedis est erronée s'établit comme suit :

Année	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Part des dossiers avec une puissance surestimée</i>	80%	85%	80%	63%	49%

La puissance de raccordement est surdimensionnée en raison de l'absence de foisonnement entre les divers besoins et leur surdimensionnement.

Dans un nombre élevé de cas, le surdimensionnement des puissances de raccordement conduit à la création d'ouvrages inutiles (création de câble BT direct au poste, création de nouveaux postes HTA/BT) induisant des surcoûts pour la collectivité, que la création de ces ouvrages soit financée par le TURPE ou par les CCU, comme cela a été le cas jusqu'en novembre 2023.

Le SIPPAREC a alerté la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) sur ces constats et leurs conséquences pour le dimensionnement du réseau, dans le cadre de consultations publiques (cf. notamment la contribution du SIPPAREC à la consultation publique de la Commission de Régulation de l'Energie n° 2019-012 du 23 mai 2019 relative aux procédures de raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité) ou d'échanges entre la CRE et les services du SIPPAREC.

Le SIPPEREC est donc fortement favorable à toute disposition permettant aux utilisateurs d'optimiser « *leur puissance de raccordement en fonction de leurs besoins réels* ».

Cependant, si le SIPPEREC partage avec la CRE le constat que « *les incitations et mécanismes pour atteindre cet objectif sont globalement insuffisants* », il n'identifie pas les mêmes raisons que le régulateur.

Plus précisément, le SIPPEREC constate, comme la CRE, que la puissance de raccordement n'a aucune incidence sur la facturation de l'utilisateur du réseau, celle-ci étant établie en fonction de sa consommation et de sa puissance souscrite.

Mais, si les demandeurs ont eu tendance à surdimensionner leur demande en matière de puissance de raccordement, la raison principale, identifiée par le SIPPEREC après près de 15 ans de prestations d'analyse de PTF pour le compte de ses villes adhérentes, est la très faible incidence de ce surdimensionnement sur le coût supporté par le demandeur lors du raccordement. En effet, une puissance surdimensionnée impose des travaux supplémentaires sur le réseau, le branchement est à concevoir de manière peu différenciée que la puissance de raccordement soit établie au plus juste ou pas¹. Or, ces travaux étaient, jusqu'en novembre 2023, pour partie facturés à la CCU et non au demandeur.

L'effet que la CRE attribue à l'existence de seuils (en BT essentiellement) nous apparaît finalement second, l'essentiel étant selon le SIPPEREC que le demandeur n'avait pas à supporter financièrement la surestimation de sa puissance de raccordement.

Le fait que, depuis novembre 2023, le demandeur se voit facturer, lors de son raccordement, une partie des travaux à mener tant pour les ouvrages de réseau que ceux de branchement devrait avoir pour conséquence de le sensibiliser au juste dimensionnement des ouvrages à construire au regard de ses besoins. Notamment, si une juste évaluation de ses besoins conduit à permettre un raccordement sur les ouvrages existants, moyennant quelques adaptations (renouvellement notamment des ouvrages existants), le demandeur verra alors sa contribution fortement réduite.

Pour cela, il est indispensable qu'il soit correctement informé et alerté lorsque sa demande de puissance de raccordement est notablement supérieure à ce qui est couramment observé pour des types d'usages similaires (cas notamment de demandes de raccordement pour des immeubles de logements collectifs). ***Le gestionnaire de réseau garde ainsi un rôle de conseil pour attirer l'attention du demandeur afin qu'il vérifie le correct dimensionnement de ses besoins.***

En effet, ***le SIPPEREC considère qu'il sera toujours préférable d'éviter de construire des ouvrages qui ne répondent pas aux besoins effectifs plutôt que de construire ces ouvrages puis de « récupérer » la capacité du réseau construit et non utilisée.***

C'est pourquoi, en complément des modalités de récupération, par le gestionnaire de réseau, de la puissance de raccordement non-utilisée par les demandeurs de raccordement une fois raccordés au réseau, objet de la présente consultation, ***le SIPPEREC considère qu'il est essentiel de compléter l'instruction des demandes de raccordement par des actions de conseil du gestionnaire de réseau afin de s'assurer que le demandeur dispose de tous les éléments d'appréciation et de calcul pour établir au plus juste la puissance de raccordement dans sa demande.***

Evidemment, le demandeur garde toute latitude pour définir sa demande et maintenir, s'il la juge nécessaire, une puissance de raccordement qui pourrait apparaître surestimée au gestionnaire de réseau.

¹ Il n'y a pas d'ouvrage de branchement en HTA.

Question 1 : Etes-vous favorable aux hypothèses de la CRE concernant les catégories d'installation soumises au dispositif (installations raccordées en HTA et HTB) ?

Le SIPPEREC ne partage pas l'appréciation de la CRE qui considère qu'appliquer le dispositif aux usagers à raccorder en BT ne serait pas utile.

Si ces demandes de raccordement en BT sont de moindre importance en puissance, elles sont, de loin, les plus nombreuses et impactent de manière notable le réseau de distribution.

A cet égard, le SIPPEREC rappelle que dans le cadre du groupe de travail animé par la DGEC au 1^{er} semestre 2022 et qui a nourri la préparation de la loi du 10 mars 2023 et de l'ordonnance prise en son application le 23 août 2023, France Urbaine, avec qui le SIPPEREC entretient de nombreux échanges techniques, avait souligné le surdimensionnement du réseau BT dans les métropoles françaises et sa sous-utilisation lors de raccordements des usagers.

Pour le territoire du SIPPEREC, ce sont 49% de la longueur du réseau BT dont la charge est au maximum à 30% de la capacité des câbles et 75% de la longueur du réseau BT atteint au maximum² 50% de sa capacité.

Ainsi écarter le réseau BT des dispositions envisagées pour « récupérer » la capacité du réseau non-utilisée revient à écarter une part notable des raccordements et des cas d'ouvrages construits sans besoin effectif.

Comme précisé dans le préambule, l'existence de seuils pour le réseau BT n'est pas une justification permettant d'écarter ce réseau, bien au contraire.

Ces paliers techniques accentuent le phénomène de surdimensionnement : le seuil de 120kVA, seuil pour lequel le gestionnaire de réseau construit un ouvrage direct au poste HTA/BT, est retenu dans bien des cas au prétexte du « *au cas où* » générant, par effet de cliquet, la construction d'ouvrages inutiles.

Lorsque ces raccordements n'atteignent pas la puissance de 120kVA, les ouvrages construits restent insuffisamment utilisés.

Le SIPPEREC considère au contraire que le réseau BT est très fortement concerné par des ouvrages construits sans lien avec les besoins effectifs des demandeurs devenus usagers du réseau et que ce niveau de tension ne doit pas être écarté des dispositions permettant de récupérer la capacité des ouvrages construits. Les raccordements à considérer sont les raccordements collectifs d'usagers en BT, quelle que soit la puissance, et les raccordements individuels de puissance supérieures à 36kVA.

Les usagers individuels de puissance $\leq 36\text{kVA}$ sont à exclure de ce dispositif car ils sont peu concernés par des ouvrages de réseau construits au-delà de leurs besoins effectifs. Les puissances de raccordement pour ces usagers individuels de puissance $\leq 36\text{kVA}$ s'écartent faiblement de leurs besoins et sont aisément prédictibles.

² A la pointe hivernale.

Question 2 : Etes-vous favorable la formule proposée pour la modification de la puissance de raccordement ?

Question 3 : Etes-vous favorable aux périodes de 2 et 5 ans définies pour déterminer les paramètres de la formule ?

Question 4 : Etes-vous favorable à ce que la valeur de la puissance de raccordement, dès lors qu'elle a été modifiée, soit mise à jour annuellement et mise à disposition de l'utilisateur par le gestionnaire de réseau ?

Comme l'indique la CRE en préambule du document de consultation, « *la puissance de raccordement correspond, pour une installation de consommation, à la puissance maximale pour laquelle le consommateur demande que soit dimensionné le raccordement* ».

Ainsi, le demandeur d'un raccordement, devenu usager du réseau, considère que le gestionnaire du réseau doit lui permettre d'avoir accès à une puissance au plus égale à la puissance de raccordement, sans se voir appeler de contribution financière supplémentaire, au titre notamment d'une prestation pour augmentation de puissance.

La CRE considère dans sa proposition que la puissance maximale, dont pourrait avoir besoin un utilisateur, est atteinte sous 2 ans pour un utilisateur en HTA et 5 ans pour un utilisateur raccordé au réseau de transport.

Ces délais semblent cohérents. En outre, la mise à jour annuelle de la puissance de raccordement adaptée permet de traiter les cas particuliers de montée en puissance plus étalée dans le temps. Pour que cette mise à jour annuelle garde son sens, il est nécessaire que la puissance de raccordement adaptée puisse être augmentée à concurrence de la puissance de raccordement initiale.

La seule révision à la baisse sanctionnerait *in fine* les usagers du réseau qui rencontrent une conjoncture particulière 2 ans ou 5 ans après leur raccordement. Une mesure sur une unique année n'est pas représentative de la vie d'un site.

Or, l'objet des dispositions n'est pas de sanctionner les usagers du réseau afin qu'ils règlent des prestations d'augmentation de puissance mais d'inciter les demandeurs à mieux prévoir leurs futurs besoins.

Le SIPPEREC est favorable aux formules proposées par la CRE, aux délais retenus pour la montée en puissance des besoins et à la mise à jour annuelle de la puissance de raccordement adaptée, sous réserve que la puissance de raccordement adaptée puisse évoluer à la baisse et à la hausse à concurrence de la puissance de raccordement initiale.

La formule proposée par la CRE peut également s'appliquer aux raccordements en BT (collectifs d'usagers BT et individuels > 36kVA) en retenant, comme pour les raccordements en HTA, le délai de 2 ans. La puissance sera mesurée sur le branchement individuel pour les raccordements d'usagers individuels > 36kVA et sur le branchement collectif pour les raccordements collectifs d'usagers BT.

Question 5 : Etes-vous favorable à la durée à partir de laquelle la modification de la puissance de raccordement peut s'appliquer aux nouvelles installations (2 ans pour la distribution et 5 ans pour le transport) ?

Question 6 : Etes-vous favorable à ce que cette modification de la puissance de raccordement des nouvelles installations soit réalisée de manière automatique et sans indemnisation ?

A l'entrée en vigueur de sa délibération, la CRE propose de mettre en place pour les futurs demandeurs de raccordement (ou ceux dont le raccordement est modifié) :

- Le calcul de la puissance adaptée dans le délai de 5 ans, pour les usagers du réseau de transport et 2 ans pour les usagers du réseau de distribution, après la mise à disposition des ouvrages de raccordement ;
- La puissance ainsi calculée sera automatique *i.e.* le gestionnaire du réseau n'aura plus l'obligation de desservir le(s) usager(s) pour une puissance supérieure à cette demande sans appeler le versement d'une participation financière (augmentation de puissance) ;
- Aucune indemnisation des usagers qui ont demandé une puissance de raccordement surestimée et qui ont pourtant réglé une contribution pour construire des ouvrages du réseau électrique.

Ces dispositions ont pour but d'inciter les demandeurs à dimensionner au mieux leur puissance de raccordement.

Le SIPPEREC relève que les dispositions proposées peuvent sans difficulté s'appliquer aux nouvelles demandes de raccordements en BT pour les usagers individuels de puissance > 36kVA ou pour des usagers BT en collectif.

Si, sur le principe, ***la proposition de la CRE de mettre en œuvre automatiquement à compter d'un délai prédéfini la définition d'une puissance de raccordement adaptée est intéressante, elle présuppose que les demandeurs disposent de la compétence nécessaire pour dimensionner avec précision leur besoin. Or le gestionnaire de réseau a un rôle de conseil à jouer***, dans la mesure où il dispose d'une compétence évidente en matière de dimensionnement des besoins électriques et d'un accès à la base des usagers du réseau lui permettant de comparer la demande de puissance formulée lors de raccordements avec des demandes pour des typologies d'utilisateurs similaires.

De même, ***le délai pour revoir la puissance de raccordement et l'adapter ne peut débuter qu'à compter de la mise en service de l'installation à raccorder, et non à compter de la mise en exploitation de ces ouvrages (ou leur mise à disposition)***. De manière évidente, la montée en puissance d'une installation ne peut se mesurer qu'à compter de sa mise en service.

Enfin, l'absence de toute indemnisation d'usagers qui, malgré l'incitation, ont demandé une puissance de raccordement surestimée, ne permet pas de reconnaître un « droit à l'erreur » dans l'estimation de leur besoin ou dans la projection de leur développement.

Le SIPPEREC demande que les usagers qui, malgré l'incitation mise en place avec les futures dispositions prévues par la CRE, ont formulé une demande de raccordement avec une puissance plus élevée que leurs besoins au bout de 2 ou 5 ans, selon les cas, puissent percevoir une indemnité tenant compte de leur participation financière lors du raccordement, notamment dans le cas où ils demandent à disposer d'une puissance plus importante que la puissance adaptée.

Question 7 : Etes-vous favorable à ce que la modification de la puissance de raccordement des installations existantes soit réalisée de manière automatique ?

Le cas des installations déjà raccordées au réseau est à traiter de manière différenciée. En effet, les demandeurs du raccordement de ces installations ont défini leur demande dans un contexte fort différent :

- Ils n'étaient pas redevables de la totalité du coût des travaux nécessaires pour leur raccordement ;
- Ils ont également pu être conseillés pour se prémunir contre tout éventuel besoin de puissance supplémentaire, qui alors serait à leur charge et ont ainsi défini une puissance supérieure à leurs besoins.

Enfin, les dispositions qu'envisagent la CRE n'ont plus pour objet d'inciter les usagers du réseau à mieux dimensionner leur puissance de raccordement : l'erreur dans la définition de la puissance de raccordement adaptée a déjà été commise pour les installations déjà en place.

Le SIPPEREC considère que dans le cas des installations déjà raccordées, les dispositions ont pour objet de permettre à la collectivité des usagers de disposer d'ouvrages déjà construits et sous-utilisés et non de sanctionner certains utilisateurs qui ont agi en fonction du contexte existant lorsqu'ils ont formulé leur demande de raccordement.

Ainsi, le SIPPEREC est favorable à ce que la puissance de raccordement adaptée soit définie dans les délais de 5 ans, pour les usagers du réseau de transport et de 2 ans pour les usagers du réseau de distribution, après la mise en service des installations concernées (cf. questions 5 et 6 ci-avant). Cette puissance adaptée est à notifier à ces utilisateurs déjà raccordés au réseau au moment de la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

Question 8 : Etes-vous favorable à ce que la modification de la puissance de raccordement des installations existantes soit réalisée sans indemnisation ?

Question 9 : Etes-vous favorable à ce qu'une indemnisation soit versée à l'utilisateur existant dont la puissance de raccordement a été modifiée et qui a besoin de tout ou partie de la puissance de raccordement récupérée ?

La CRE indique que l'absence d'indemnisation d'un utilisateur ayant formulé une demande de raccordement avec une puissance supérieure à la puissance adaptée calculée selon la formule vue plus haut, alors que les dispositions tendant à inciter les utilisateurs à limiter leur puissance de raccordement à leurs besoins n'étaient pas même envisagées, peut se justifier par le fait que :

- L'utilisateur a conservé la possibilité de demander une augmentation de puissance en s'appuyant sur la collectivité des usagers pour régler l'entretien des ouvrages ;
- Le surdimensionnement initial des ouvrages construits supportés pour partie par la collectivité (le TURPE ou la CCU) ;
- La prise en charge par le TURPE des travaux de renforcement.

Or, comme le rappelle le SIPPEREC plus haut, lorsque la demande de raccordement a été établie pour ces installations existantes, les dispositions en vigueur incitaient le demandeur à profiter de l'opportunité de faire supporter à la collectivité (TURPE ou CCU) les surcoûts relevés par la CRE.

En d'autres termes, on ne peut pas reprocher à un utilisateur du réseau d'avoir mis en œuvre les dispositions en vigueur lorsqu'il a demandé son raccordement, au motif que celles-ci incitaient insuffisamment les demandeurs à ajuster leur puissance de raccordement

donc ***au motif que ces dispositions étaient perfectibles*** et qu'elles sont aujourd'hui corrigées.

Le SIPPEREC considère que, pour les installations déjà raccordées lorsque les dispositions envisagées par la CRE entreront en vigueur, le calcul de la puissance adaptée permettra au gestionnaire de réseau d'identifier la part des ouvrages existants à disposition pour répondre aux besoins d'autres usagers du réseau et ainsi éviter de développer de nouveaux réseaux inutiles.

Si l'utilisateur qui se voit notifier une puissance de raccordement adaptée inférieure à la puissance de raccordement initiale formule ultérieurement un besoin pour une puissance supérieure à cette puissance adaptée, les travaux éventuels à réaliser sur le réseau ne lui seraient pas facturés à concurrence de ceux nécessaires pour atteindre la puissance de raccordement initiale. Tout au plus, le délai de mise à disposition de cette puissance supplémentaire, au-delà de la puissance adaptée, pourra être plus long puisque les ouvrages ont pu être utilisés pour desservir les besoins d'autres usagers.

En revanche, pour un besoin excédant la puissance de raccordement initiale, l'écart entre ce besoin et la puissance de raccordement initiale constitue une demande d'augmentation de puissance, justifiant une participation financière du demandeur.

En résumé :

<i>Puissance appelée par le demandeur inférieure ou égale à la puissance adaptée</i>	<i>Puissance appelée par le demandeur supérieure à la puissance adaptée et inférieure ou égale à la puissance de raccordement initiale</i>	<i>Puissance appelée par le demandeur supérieure à la puissance de raccordement initiale</i>
Pas de contribution appelée auprès du demandeur.	Pas de contribution appelée auprès du demandeur – des délais de mise à disposition potentiellement plus longs (puisque les ouvrages auront pu être utilisés pour d'autres usagers).	Pour la part des ouvrages construits permettant de dépasser la puissance de raccordement initiale, une contribution sera appelée auprès du demandeur : la demande est traitée comme une augmentation de puissance.

L'indemnisation d'un usager déjà raccordé au réseau à la mise en place des futures dispositions visées par la présente consultation consiste donc en un droit d'accès aux ouvrages construits lors de son raccordement, à concurrence de ceux permettant de lui livrer une puissance au plus égale à la puissance de raccordement initiale, sans contribution supplémentaire.

Question 10 : Etes-vous favorable à la limitation dans le temps du droit à une indemnisation pour un utilisateur faisant une demande d'augmentation de puissance ?

Question 11 : Une durée comprise entre 2 ans et 5 ans pour que les utilisateurs puissent formuler une demande d'augmentation de puissance et bénéficier d'une indemnisation vous paraît-elle cohérente ?

Le SIPPEREC n'est pas favorable à limiter dans le temps le droit à indemnisation des usagers déjà raccordés au réseau à la mise en place des futures dispositions visées par la présente consultation.

En effet, cela pourrait avoir l'effet inverse : les utilisateurs pourraient être tentés de demander des augmentations de puissance par anticipation ou, surtout, ne pas envisager de solutions moins énergivores.

Question 12 : Considérez-vous, dans le cas où une indemnisation serait versée à l'utilisateur, que cette dernière devrait, ou non, être dégressive en fonction de son ancienneté ?

Le « droit » d'un utilisateur sur le réseau construit lors de son raccordement ne peut pas être éternel. **Le SIPPEREC est donc favorable à introduire une dégressivité** à ce droit et donc, pour reprendre la formulation de la CRE, une dégressivité de l'indemnisation.

Question 13 : En cas d'indemnisation selon l'option 2.1, êtes-vous favorable à la méthode de détermination des montants d'indemnité proposée par la CRE ?

Question 14 : Que pensez-vous des forfaits obtenus pour les réseaux de transport et de distribution ? Êtes-vous favorable à l'application du même forfait pour l'ensemble des GRD ?

Question 15 : Etes-vous favorable la durée N moy de 25 ans considérée dans le cas où la date du raccordement de l'utilisateur n'est pas connue ?

Comme exposé plus haut, ***ces dispositions indemnitaires ne concernent que les usagers demandant un raccordement (ou modifiant leur raccordement) dans le cadre des nouvelles dispositions envisagées par la CRE.***

Pour les usagers déjà raccordés, le SIPPEREC considère que ceux-ci conservent un droit à disposer des ouvrages à concurrence de leur puissance de raccordement initiale. Seul le délai pour disposer des ouvrages sera allongé pour tenir compte de l'utilisation des ouvrages précédemment construits pour répondre aux besoins des autres usagers.

La proposition de calcul de l'indemnité qui viendrait réduire le coût de la contribution de l'utilisateur lors d'une demande d'augmentation de puissance est complexe vu le nombre de paramètres à prendre en compte pour traiter justement chaque situation. **Le SIPPEREC est favorable à cette proposition pour les usagers demandant un raccordement (ou modifiant leur raccordement) dans le cadre des nouvelles dispositions envisagées par la CRE .**

La CRE relève deux difficultés :

- Le temps écoulé depuis la mise en service de l'installation pourrait être inconnu. La CRE propose dans cette hypothèse une valeur par défaut par 25 ans ;
- La participation du client : la CRE propose de retenir un forfait.

Ces deux difficultés seraient levées dès lors où cette indemnité ne serait due que pour les usagers demandant un raccordement (ou modifiant leur raccordement) dans le cadre des nouvelles dispositions envisagées par la CRE.

En outre, les informations nécessaires pour le calcul de l'indemnité sont disponibles pour tous les raccordements au réseau de distribution depuis août 2009, conformément à l'article 3 de l'arrêté du 28 août 2007 qui prévoit que « les gestionnaires de réseaux publics de distribution mettent en place, dans un délai de deux ans à compter de la date de publication du présent arrêté, un système d'information archivant pour chaque opération de raccordement, notamment le domaine de tension de raccordement, la puissance de raccordement et la nature des travaux de branchement et d'extension ».

Question 16 : Si une indemnisation est versée aux utilisateurs concernés, quelle méthode d'indemnisation vous paraît la plus adaptée (en fonction de la participation initiale du client ou des coûts des nouveaux travaux nécessaires)?

Question 17 : En cas d'indemnisation selon l'option 2.2, êtes-vous favorable au pourcentage de 40 % du coût des travaux à la charge de l'utilisateur pour déterminer le montant de l'indemnisation ?

Le SIPPEREC n'est pas favorable aux propositions de la CRE détaillées au 2.2 de la consultation.

En effet, le calcul de l'indemnité conduit dans cette hypothèse à un abattement forfaitaire de 40% sur le coût des travaux. La simplicité du dispositif conduit à ne pas différencier les usagers selon le niveau de la puissance de raccordement adaptée, de la puissance de raccordement initiale et des écarts entre ces puissances.

L'application d'un forfait atténue l'effet incitateur des dispositions envisagées.