



## DÉLIBÉRATION N° 2017-048

16 mars 2017

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 mars 2016 portant avis sur le projet de décret pris en application de l'article L. 322-10-1 du code de l'énergie créé par l'ordonnance n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

### 1. CONTEXTE, COMPÉTENCE ET SAISINE DE LA CRE

Afin d'accroître la part d'énergies renouvelables (EnR) dans le mix de production électrique des zones non interconnectées (ZNI) et d'en diminuer l'intensité carbone, l'article L. 322-10-1 du code de l'énergie créé par l'ordonnance n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables – ratifiée par la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 – dispose que dans les ZNI « sous réserve des contraintes techniques du réseau ainsi que des obligations de sûreté, de sécurité et de qualité du service public de l'électricité, notamment du seuil de déconnexion mentionné à l'article L. 141-9, le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité donne la priorité, lors de l'appel des moyens de production d'électricité, aux installations qui utilisent des énergies renouvelables. [...] L'appel de ces installations est fonction de l'ordre de préséance économique ». Afin de prendre en compte les contraintes susmentionnées, l'article L. 322-10-1 du code de l'énergie dispose que « la liste et les caractéristiques de ces installations sont définies par décret, pris après avis de la CRE ».

Dans ce cadre, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par courrier du 27 janvier 2017, reçu le 13 février 2017, par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, d'un projet de décret définissant les caractéristiques des moyens de production d'électricité à partir de sources d'EnR bénéficiant de la priorité d'appel dans les ZNI.

### 2. CONTENU DU PROJET DE DÉCRET

Le projet de décret pris en application de l'article L. 322-10-1 du code de l'énergie précise que les installations de production bénéficiant de la priorité d'appel dans les ZNI « sont les installations qui respectent les conditions cumulatives suivantes :

- L'installation utilise une source d'énergie renouvelable mentionnée au L. 211-2 du code de l'énergie ;
- L'installation ne dispose pas d'un système de stockage de l'électricité produite, ni, dans le cas d'une installation hydraulique, d'un réservoir hydraulique ;
- Si l'installation utilise la technologie de la turbine à combustion, son appel permet d'éviter ou de limiter l'appel d'une autre installation utilisant cette même technologie et alimentée par des combustibles fossiles.

Pour les installations qui remplissent ces conditions de façon intermittente, la priorité d'appel ne s'applique que pendant les périodes où ces conditions sont remplies ».

### 3. OBSERVATIONS DE LA CRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

#### 3.1 Remarques liminaires

Dans son avis du 2 juin 2016 sur le projet d'ordonnance relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables<sup>1</sup>, la CRE a souligné que « *la priorité d'appel des EnR contribue à l'atteinte des objectifs relatifs à la part des EnR dans la consommation énergétique des ZNI en contrepartie toutefois d'un risque (i) d'augmentation des charges de service public de l'énergie et (ii) de distorsion du signal tarifaire, lequel a pourtant pour objet la maîtrise de la consommation à la pointe, enjeu structurant dans les ZNI* ».

En effet, les installations de production sont actuellement appelées – sous réserve du respect des exigences techniques de sûreté et de sécurité et de la priorité donnée à celles qui bénéficient de l'obligation d'achat – dans l'ordre croissant de leurs coûts variables. L'application des dispositions de l'ordonnance aura pour effet d'augmenter le volume de production des installations EnR non bénéficiaires de l'obligation d'achat dont les coûts variables de production sont plus élevés que ceux des moyens de production fossile ou de l'électricité importée.

Si aucune installation EnR existante n'est aujourd'hui dans ce cas, il pourrait en être autrement si la décision de conversion des actuelles installations bagasse-charbon en installations bagasse-biomasse était prise. Ce dispositif trouvera également à s'appliquer à deux projets de nouvelles installations, à savoir une turbine à combustion fonctionnant à partir de bioéthanol à la Réunion et deux centrales bagasse-biomasse l'une en Martinique, l'autre en Guadeloupe ainsi qu'aux installations de la filière biomasse dont un développement important devrait être prévu par les programmations pluriannuelles de l'énergie de certains territoires.

Si les tarifs de vente d'électricité dans les ZNI sont péréqués en niveau, leur structure repose sur les coûts marginaux de production du parc de chaque zone, à savoir les coûts variables du dernier moyen appelé. Ainsi, la modification de l'ordre d'appel pourrait conduire à ce que les prix des heures de pointe soient inférieurs aux prix des heures de faible consommation, alors que les moyens les plus chers continueraient pourtant d'être appelés pendant ces heures.

Dès lors, la CRE a recommandé « *qu'une étude d'impact du dispositif envisagé soit conduite avant de l'introduire et que d'autres mesures permettant d'augmenter la part des EnR dont les coûts variables sont importants dans le mix énergétique soient étudiées et comparées* ». La CRE déplore fortement qu'une telle étude d'impact n'ait pas été conduite en amont de la publication de l'ordonnance du 3 août 2016 qui introduit les dispositions relatives à la priorité d'appel dans les ZNI.

Par ailleurs, la CRE avait recommandé que le projet d'ordonnance soit *a minima* « *modifié pour permettre aux gestionnaires de réseaux d'appeler les installations EnR dont les coûts variables de production sont élevés en priorité dans le respect des différences techniques entre différents types d'installations et des valeurs particulières qu'elles peuvent représenter pour le système* ». Si le projet d'ordonnance n'a pas été modifié en ce sens, la CRE note que le projet de décret dont elle a été saisie permet toutefois de tenir compte en grande partie des recommandations qu'elle avait émises. Elle préconise les aménagements présentés ci-après.

#### 3.2 Analyse des dispositions envisagées par le projet de décret

##### 3.2.1 S'agissant de la définition du caractère renouvelable de l'installation

Le projet de décret conditionne la priorité d'appel au fait que « *l'installation utilise une source d'énergie renouvelable mentionnée au L. 211-2 du code de l'énergie* ». Plus précisément, il circonscrit la priorité d'appel aux périodes au cours desquelles la source renouvelable est utilisée : « *Pour les installations qui remplissent ces conditions de façon intermittente, la priorité d'appel ne s'applique que pendant les périodes où ces conditions sont remplies* ». La CRE accueille favorablement cet encadrement de la priorité d'appel : à défaut, cela aurait conduit à prioriser en permanence l'appel d'un moyen recourant seulement une partie de l'année à une source renouvelable, même au cours des périodes où il utilise exclusivement un combustible fossile. Les occurrences de non-respect de l'ordre de préséance économique et les conséquences subséquentes potentielles – en matière d'augmentation des charges de service public de l'énergie et de distorsion du signal tarifaire – en auraient été accrues.

Il est toutefois à noter que ces dispositions, si elles limitent la priorité d'appel d'un moyen aux périodes où il utilise une source renouvelable, ouvrent la voie à l'emploi pendant celles-ci d'une source d'énergie non renouvelable en complément de la source renouvelable. Si l'appel d'une telle installation en substitution d'une installation utilisant exclusivement une source non renouvelable permet effectivement d'accroître la part des EnR dans le bilan énergétique, il ne permet pas nécessairement d'en diminuer l'intensité carbone. En effet, étant donné la diversité des technologies et des combustibles fossiles employés dans les ZNI, certaines installations non renouvelables peuvent être moins émettrices de CO<sub>2</sub> que des installations combinant combustible carboné et source

<sup>1</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 juin 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance pris en application de l'article 119 de la loi n° 2015 992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

renouvelable, *a fortiori* si la part de cette dernière est faible<sup>2</sup>. Afin de mitiger ce risque d'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, la CRE recommande de circonscrire la priorité d'appel aux périodes au cours desquelles la part des sources renouvelables dans la production dépasse un seuil de 75 %.

À cet égard la CRE, dans son avis du 2 juin 2016 susmentionné, avait noté que contrairement à la priorité d'appel « *un prix du carbone élevé – bien qu'il impacterait probablement davantage les charges de service public à court terme – pourrait permettre d'atteindre cet objectif [d'augmentation de la part des EnR] sans impacter la pertinence du signal tarifaire envoyé aux consommateurs* », et tout en favorisant l'appel des moyens les moins carbonés.

### 3.2.2 S'agissant de la prise en compte des systèmes de stockage et réservoirs hydroélectriques

Le projet de décret impose que, pour être éligible à la priorité d'appel, « *l'installation ne dispose pas d'un système de stockage de l'électricité produite, ni, dans le cas d'une installation hydraulique, d'un réservoir hydraulique* ».

La CRE accueille favorablement l'introduction de cette disposition qui va dans le sens du « *respect des différences techniques entre différents types d'installations et des valeurs particulières qu'elles peuvent représenter pour le système* » dont elle soulignait l'importance. En l'état, cette disposition s'avère toutefois insuffisante pour répondre à la préoccupation exprimée par la CRE dans son avis du 2 juin 2016 susmentionné où elle indiquait que « *les installations hydrauliques [...] peuvent aujourd'hui fonctionner à la fois en semi-base, en pointe et constituer des réserves primaires. Avec la priorité d'appel, ces installations fonctionneraient uniquement en base au détriment de la diminution des coûts de production que permet l'optimisation de leur usage* ». Réciproquement, leur exclusion totale de la priorité d'appel – qui imposerait au gestionnaire de réseau de les appeler après les autres installations renouvelables – pourrait, à terme, empêcher leur fonctionnement en semi-base.

En conséquence, la CRE recommande que la priorité d'appel s'applique aux installations disposant d'un stockage de l'énergie produite – ou d'un réservoir hydraulique – aux périodes où la valeur d'usage de l'énergie stockée est inférieure ou égale au coût marginal de production du parc.

### 3.2.3 S'agissant de la distinction entre les moyens de base et les moyens de pointe

Le projet de décret conditionne la priorité d'appel d'une turbine à combustion (TAC) au fait que « *son appel permet[te] d'éviter ou de limiter l'appel d'une autre installation utilisant cette même technologie et alimentée par des combustibles fossiles* ».

Cette disposition permet d'éviter qu'une TAC utilisant une source d'EnR – optimisée pour une production en pointe – se substitue à un moyen de base. Dans son avis du 2 juin 2016, la CRE avait en effet noté qu'« *en plus du surcroît de coûts variables qu'elle entraînerait, la priorisation d'un moyen de pointe pourrait engendrer des coûts supplémentaires liés à un fonctionnement anormal de l'installation* ». Plus généralement, cette disposition répond à la recommandation de la CRE de tenir compte « *des différents modes de fonctionnement des installations de production, certaines étant par exemple optimisées pour une production en base, d'autres en pointe* ».

<sup>2</sup> À titre illustratif, une installation de production fonctionnant à la bagasse et au charbon pourrait potentiellement émettre plus de CO<sub>2</sub> qu'une centrale au fioul pendant les périodes où la combustion de bagasse est marginale au regard de la quantité de charbon utilisée.

## **AVIS DE LA CRE**

- 1- La CRE déplore fortement que, contrairement à ce qu'elle avait recommandé dans son avis du 2 juin 2016 sur le projet d'ordonnance relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, une étude d'impact de l'introduction de la priorité d'appel des moyens renouvelables et des mesures alternatives envisageables n'ait pas été menée compte tenu du risque (i) d'augmentation des charges de service public de l'énergie et (ii) de distorsion du signal tarifaire, lequel a pourtant pour objet la maîtrise de la consommation à la pointe, enjeu structurant dans les ZNI.
- 2- La CRE accueille toutefois favorablement les dispositions du projet de décret dont elle a été saisie qui, moyennant quelques aménagements, devraient permettre aux gestionnaires de réseaux d'appeler les installations renouvelables en priorité dans le respect des différences techniques entre différents types d'installations et des valeurs particulières qu'elles peuvent représenter pour le système, comme elle l'avait recommandé dans son avis du 2 juin 2016 susmentionné.
- 3- La CRE demande dès lors que soient prises en compte les remarques formulées dans le présent avis, en particulier :
  - circonscrire la priorité d'appel aux périodes au cours desquelles la part des sources d'EnR dans la production dépasse un seuil de 75 % - ceci réduisant le risque que l'introduction de la priorité d'appel ne contrevienne à l'objectif de diminution de l'intensité carbone du mix électrique des ZNI ;
  - appliquer la priorité d'appel aux installations disposant d'un stockage de l'énergie produite - ou d'un réservoir hydraulique - aux périodes où la valeur d'usage de l'énergie stockée est inférieure ou égale au coût marginal de production du parc, afin de permettre l'optimisation de leur usage.
- 4- La présente délibération sera transmise à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat ainsi qu'au ministre de l'économie et des finances. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

**Délibéré à Paris, le 16 mars 2017.**

**Pour la Commission de régulation de l'énergie,**

**Le Président,**

**Jean-François CARENCO**