



DÉLIBÉRATION N° 2020-227

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 septembre 2020 portant avis sur le projet de décret relatif au délestage de la consommation de gaz naturel

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX, Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

1. CONTEXTE

L'article 12 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 *mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement* a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire au renforcement de la sécurité d'approvisionnement en gaz.

L'ordonnance n°2018-1165 du 19 décembre 2018 *modifiant les missions et les obligations incombant aux gestionnaires de réseaux de transport, aux fournisseurs, aux opérateurs d'infrastructures de stockage et aux opérateurs de terminaux méthaniers en matière de fonctionnement du système gazier et définissant les règles relatives au délestage de la consommation de gaz naturel*, prise après l'avis de la CRE du 11 octobre 2018¹, a ainsi ajouté au code de l'énergie les articles L. 434-1 à L. 434-4 dont les dispositions sont relatives au délestage de la consommation de gaz naturel.

Les articles L. 434-1 et L. 434-2 disposent qu'un gestionnaire de réseau de transport ou de distribution (respectivement GRT et GRD) peut émettre des ordres de délestage aux consommateurs raccordés à son réseau, par lesquels il leur demande de réduire ou d'arrêter leur consommation de gaz naturel, lorsque les services et réserves nécessaires au fonctionnement du réseau à sa disposition et l'interruption des consommateurs ayant contractualisé un contrat d'interruptibilité risquent de ne plus suffire pour assurer l'équilibrage du réseau ou la continuité de l'acheminement.

Par ailleurs, ces articles disposent que, « *si les délais et les circonstances le permettent* », le GRT ou le GRD « *tient compte, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, pour l'émission des ordres de délestage, du niveau de vulnérabilité des consommateurs ainsi que de la faisabilité technique et des conséquences économiques de la réduction ou de l'arrêt de la consommation de gaz naturel des sites.* »

L'article L. 434-4 dispose que « *les consommateurs de gaz naturel se conforment aux ordres de délestage émis par le gestionnaire du réseau auquel ils sont raccordés* » sous peine de sanctions.

Par courrier du 30 juillet 2020, la ministre de la transition écologique a saisi la CRE d'un projet de décret relatif au délestage de la consommation de gaz naturel.

La présente délibération comporte une présentation du contenu du projet de décret, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

¹ Délibération de la CRE de l'énergie du 11 octobre 2018 portant avis sur le projet d'ordonnance modifiant les missions et les obligations incombant aux gestionnaires de réseaux de transport, aux fournisseurs, aux opérateurs d'infrastructures de stockage et aux opérateurs de terminaux méthaniers en matière de fonctionnement du système gazier et définissant les règles relatives au délestage de la consommation de gaz naturel

2. CONTENU DU PROJET DE DECRET

2.1 Délai de réponse à l'ordre de délestage et manquement

Le projet de décret prévoit que le consommateur qui reçoit un ordre de délestage doit s'y conformer dans un délai maximum de deux heures à compter de la réception de cet ordre. Passé ce délai, et jusqu'à la réception de l'ordre de fin de délestage, si la consommation excède celle demandée dans l'ordre de délestage, le gestionnaire de réseau constate un manquement et en informe le ministre chargé de l'énergie.

2.2 Enquête annuelle auprès des consommateurs avec une consommation supérieure 5 GWh/an

Le projet de décret prévoit que les gestionnaires de réseau de transport et de distribution réalisent chaque année une enquête auprès des consommateurs raccordés à leur réseau consommant plus de 5 GWh/an. Ces consommateurs répondent à cette enquête dans un délai de deux mois, en indiquant, les moyens de contact et coordonnées à utiliser pour la transmission des ordres de délestage par le gestionnaire de réseau.

De plus, les consommateurs qui ne sont pas identifiés comme assurant des missions d'intérêt général liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation doivent indiquer dans cette enquête les conséquences économiques subies en cas d'arrêt ou de réduction de leur consommation, et le niveau d'alimentation en gaz au-dessous duquel ces conséquences sont susceptibles d'advenir, en les justifiant.

Un consommateur ne répondant pas à l'enquête est considéré comme ne subissant pas de conséquence économique en cas de délestage. Il est en outre passible d'une amende.

2.3 Ordre de priorité du délestage

Les gestionnaires de réseau transmettent chaque année au préfet de chaque département la liste des consommateurs raccordés à leur réseau ayant une consommation supérieure à 5 GWh/an, ainsi que les déclarations reçues de la part de ces consommateurs dans le cadre de l'enquête annuelle.

A partir de ces données, le préfet établit par arrêté deux listes pour son département :

- la liste des consommateurs consommant plus de 5 GWh/an assurant des missions d'intérêt général liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation, en matière notamment d'administration, d'éducation, de sécurité, de défense et de santé ;
- la liste des consommateurs consommant plus de 5 GWh/an ne rentrant pas dans la précédente catégorie mais qui sont susceptibles de subir des conséquences économiques majeures en cas de réduction ou d'arrêt de leur consommation de gaz naturel, ainsi que pour chacun de ces consommateurs le niveau d'alimentation en gaz naturel en-dessous duquel ces conséquences économiques majeures sont susceptibles d'être observées.

A partir de ces deux listes, les gestionnaires de réseau délestent, si les délais et circonstances le permettent, en respectant l'ordre de priorité suivant :

- les premiers consommateurs délestés sont, d'une part, les consommateurs de gaz naturel consommant plus de 5 GWh/an ne figurant dans aucune des deux listes préfectorales, et, d'autre part, les consommateurs figurant dans la liste des consommateurs susceptibles de subir des conséquences économiques majeures mais uniquement, pour chacun de ces consommateurs, jusqu'au niveau d'alimentation lui permettant de ne pas subir ces conséquences économiques majeures ;
- puis, sont délestés les consommateurs mentionnés dans la liste des consommateurs susceptibles de subir des conséquences économiques majeures en cas de délestage, sans considération du niveau minimal d'alimentation permettant d'éviter ces conséquences ;
- enfin, est délesté le reste des consommateurs, soit les consommateurs de gaz naturel consommant moins de 5 GWh/an et les consommateurs mentionnés dans la liste des consommateurs assurant des missions d'intérêt général liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation.

3. ANALYSE DE LA CRE

L'ordonnance n° 2018-1165, prise en application de l'article 12 de la loi n° 2017-1839, a renforcé le cadre législatif pour la gestion du réseau en cas de déséquilibre important ou de risque de rupture d'acheminement, notamment en introduisant dans le code de l'énergie la possibilité pour les gestionnaires de réseau de demander le délestage des consommateurs ainsi qu'une obligation pour les consommateurs de se conformer, sous peine de sanctions, aux ordres de délestage des gestionnaires de réseau. Auparavant, la possibilité de délestage était prévue uniquement de façon générale dans le plan d'urgence gaz adopté par arrêté du 28 novembre 2013, en application du règlement UE n° 994/2010².

Le code de l'énergie prévoit désormais, dans ses articles L. 434-1 et L. 434-2, que les ordres de délestage peuvent être priorités, si les délais et les circonstances le permettent, afin de tenir compte du niveau de vulnérabilité des consommateurs, de la faisabilité technique du délestage et de ses conséquences économiques, selon des conditions précisées par décret. C'est l'objet du projet de décret dont est saisie la CRE. La CRE est favorable à la clarification des modalités de délestage, et notamment la définition de l'ordre de priorité des consommateurs à délester en cas de crise d'approvisionnement.

La CRE avait ainsi considéré, dans son avis du 11 octobre 2018 sur le projet d'ordonnance, « *qu'il ne relève pas des missions du gestionnaire de réseau d'apprécier la vulnérabilité des consommateurs, et ce, notamment afin de garantir l'objectivité des ordres de délestage.* » Elle avait donc recommandé « *que les modalités d'application des délestages, en particulier la définition des critères de vulnérabilité et l'ordre de délestage des différentes catégories d'utilisateurs, ainsi que les utilisateurs protégés, soient précisées par voie réglementaire et/ou que les GRT mettent en œuvre des déclarations de délestabilité comme le font les GRD* ».

La CRE considère que le projet de décret pose un cadre clair concernant le délestage et apporte donc de la visibilité aux consommateurs, de même qu'aux gestionnaires de réseaux.

3.1 Délai de réponse à l'ordre de délestage et manquement

La CRE considère que le délai de réponse de deux heures à l'ordre de délestage est approprié dans la mesure où il tient compte à la fois de la nécessité de réduction rapide de la consommation, dans le cas d'une rupture d'approvisionnement ou d'un grave déséquilibre du réseau, et des contraintes de mise en œuvre chez les consommateurs.

En effet, une réduction immédiate sans délai de la consommation serait difficile à mettre en œuvre par un consommateur, alors que le délai de deux heures paraît suffisant pour la gestion du réseau de gaz, en tenant compte de sa vitesse de circulation et du stock en conduite.

3.2 Enquête annuelle auprès des consommateurs avec une consommation supérieure 5 GWh/an

Le projet de décret définit précisément l'objet de l'enquête annuelle et ses modalités de réponse. La CRE est favorable à une telle enquête annuelle qui permettra de recueillir, d'une part, les moyens de contact des consommateurs susceptibles d'être délestés en priorité, et d'autre part, les déclarations justifiées des consommateurs quant aux conséquences économiques subies en cas de délestage.

Par ailleurs la CRE est favorable à ce que l'enquête soit restreinte aux consommateurs consommant plus de 5 GWh/an, en lien avec l'ordre de priorité du délestage (voir 3.3), afin d'éviter d'une part de rajouter une contrainte logistique importante pour des consommateurs de plus petite taille et d'autre part de rendre le système trop complexe à gérer pour les gestionnaires de réseau.

Enfin, le projet prévoit des dispositions identiques pour les consommateurs raccordés au réseau de transport et pour les consommateurs raccordés au réseau de distribution, garantissant un traitement équitable.

3.3 Ordre de priorité du délestage

Le projet de décret fixe un ordre de priorité pour le délestage des consommateurs lisible et proportionné à l'objectif. Ainsi, les consommateurs consommant plus de 5 GWh/an sont ciblés en priorité. Seuls quelques milliers de consommateurs appartiennent à cette catégorie, et ils représentent environ la moitié de la consommation du gaz en France. Ils représentent donc un gisement de réduction de consommation important, en nombre suffisamment réduit pour en permettre la mobilisation rapide par les gestionnaires de réseaux.

² Règlement aujourd'hui abrogé et remplacé par le règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017

Parmi ces consommateurs, le projet de décret permet de prendre en compte, *via* l'enquête annuelle, les conséquences économiques subies du fait de l'arrêt ou la réduction de consommation. Il est ainsi prévu que ces consommateurs soient d'abord sollicités à un niveau qui n'implique pas de conséquence économique majeure, avant le cas échéant un délestage total. Cette distinction permet de limiter le plus possible les conséquences économiques du délestage. La CRE y est favorable.

Par ailleurs, le projet de décret prévoit d'identifier parmi les consommateurs consommant plus de 5 GWh/an ceux assurant des missions d'intérêt général liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation. Cette catégorie ne serait délestée qu'en dernier, en même temps que l'ensemble des autres consommateurs.

La CRE note cependant que le projet de décret ne distingue pas les consommateurs consommant plus de 5 GWh/an produisant de l'électricité. Certaines des situations exceptionnellement tendues qui conduiraient à des délestages sur le réseau de gaz pourraient apparaître lors de situations également exceptionnellement tendues sur le réseau électrique (pointe de froid exceptionnelle). Dans ces situations, le délestage des sites de production d'électricité pourrait avoir un impact important sur la stabilité du système. La CRE estime qu'il faudrait tenir compte spécifiquement de cet impact sur le système électrique en s'assurant que leur production électrique n'est pas indispensable à l'équilibre du réseau de RTE. Cette dernière condition est à évaluer avec le gestionnaire de réseau de transport d'électricité.

La CRE est donc favorable à l'ordre de priorité prévu par le projet de décret, avec la réserve susmentionnée concernant les producteurs d'électricité.

AVIS DE LA CRE

En application de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, la CRE a été saisie, le 30 juillet 2020, par la ministre de la transition écologique, d'un projet de décret relatif au délestage de la consommation de gaz naturel.

La CRE avait accueilli favorablement, dans son avis du 11 octobre 2018, la possibilité pour les gestionnaires de réseaux de lancer des ordres de délestage lorsque les mécanismes de marché et les mécanismes contractuels ne permettent plus de garantir la sécurité d'approvisionnement et le bon fonctionnement du réseau. Elle avait recommandé que les modalités d'application des délestages, en particulier la définition des critères de vulnérabilité et l'ordre de délestage des différentes catégories d'utilisateurs, ainsi que les utilisateurs protégés, soient précisées par voie réglementaire et/ou que les gestionnaires de réseau de transport de gaz naturel mettent en œuvre des déclarations de délestabilité comme le font les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel.

La définition d'un ordre de délestage apporte de la visibilité aux consommateurs, de même qu'aux gestionnaires de réseaux. Les modalités de délestage prévues par le projet de décret apparaissent claires, simples à mettre en œuvre et efficaces en ciblant en priorité un nombre réduit de sites avec la plus forte consommation. Par ailleurs les critères de priorité du délestage apparaissent objectifs. Néanmoins, ils ne tiennent pas compte de l'impact du délestage des consommateurs de gaz produisant de l'électricité sur le fonctionnement du réseau électrique en cas de situation tendue.

La CRE est donc favorable au projet de décret, sous réserve de la prise en compte de l'impact éventuel sur le système électrique du délestage de centrale à gaz de production électrique en s'assurant que leur production n'est pas indispensable à l'équilibre du réseau de RTE.

La présente délibération est publiée sur le site Internet de la CRE. Elle est transmise à la ministre de la transition écologique. Elle est également transmise pour information au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Délibéré à Paris, le 17 septembre 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO