



DÉLIBÉRATION N° 2018-213

Délibération de la Commission de régulation 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

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

Par courrier reçu le 14 septembre 2018, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour avis sur un projet d'ordonnance modifiant les missions et les obligations incombant aux gestionnaires de réseaux de transport (GRT), 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 D'ORDONNANCE

2.1 Evolution des missions et obligations incombant aux gestionnaires des réseaux de transport

Les obligations d'analyse et de prévision des GRT sont renforcées : le projet d'ordonnance impose aux GRT de publier chaque année un bilan gazier national, des bilans saisonniers ainsi qu'un bilan prévisionnel pluriannuel couvrant une période minimale de cinq ans. Ces bilans présentent les évolutions de la consommation en fonction de différents paramètres, et analysent le risque de défaillance du système gazier. Afin d'établir ces bilans, le projet d'ordonnance donne aux GRT un droit d'accès à toutes les informations utiles auprès des gestionnaires de réseaux de distribution (GRD), des producteurs, des fournisseurs et des consommateurs.

Le projet d'ordonnance prévoit que les GRT doivent, dans l'exercice de leurs missions, prendre en compte les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de baisse des consommations d'énergie et de développement des énergies renouvelables et adopter une « position de neutralité » entre le gaz naturel et les autres énergies dans le cadre de l'exécution de leurs missions.

Enfin, le projet d'ordonnance prévoit que, pour l'exécution de leurs missions, notamment pour la gestion des congestions physiques, les GRT négocient avec les différents acteurs du système gazier les contrats nécessaires

selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes. Ils peuvent néanmoins déroger à ces procédures en cas de situation d'urgence incompatible avec les délais des procédures standards.

2.2 Renforcement des obligations incombant aux fournisseurs

L'article L. 421-3 du code de l'énergie prévoit que les fournisseurs mettent à disposition des GRT la totalité de leurs stocks non utilisés et techniquement disponibles sur les infrastructures de stockage lors des appels d'offres au marché pour les besoins d'équilibrage et de continuité d'acheminement.

Cette obligation est étendue par le présent projet d'ordonnance aux stocks non utilisés et techniquement disponibles sur les installations de gaz naturel liquéfié, à l'exception du gaz stocké dans le cadre d'une opération de transbordement.

Par ailleurs, le projet d'ordonnance introduit des mesures de contrôle permettant à l'autorité administrative de demander aux fournisseurs de gaz de justifier que leurs capacités de stockage ou les volumes de gaz ne sont pas disponibles techniquement. De plus, il prévoit que l'autorité administrative peut prononcer des sanctions en cas de manquement à ces obligations de mise à disposition.

2.3 Réglementation des délestages

Le projet d'ordonnance prévoit que le GRT peut émettre des ordres de délestage totaux ou partiels aux consommateurs et aux GRD raccordés à son réseau lorsque les mécanismes de marché risquent de ne plus suffire pour assurer l'équilibrage du réseau ou la continuité de l'acheminement. Les GRD peuvent également lancer des ordres de délestage lorsque les mécanismes de marché risquent de ne plus suffire pour assurer la continuité de l'acheminement sur leur réseau. Si le délai et les circonstances le permettent, les gestionnaires de réseaux tiennent compte du niveau de vulnérabilité des consommateurs, de la faisabilité technique et des conséquences économiques de la réduction ou de l'arrêt de la consommation pour l'émission des ordres de délestage.

Le projet d'ordonnance renforce le dispositif de délestabilité, jusqu'alors déclaratif et non contraignant, en prévoyant l'obligation pour les consommateurs de respecter les ordres de délestages. En cas de manquement à ces obligations, le projet d'ordonnance prévoit des sanctions administratives et pénales.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Evolution des missions et obligations incombant aux gestionnaires des réseaux de transport

- **Etablissement de bilans prévisionnels**

La CRE accueille favorablement les dispositions introduites par le projet d'ordonnance, qui sont de nature à améliorer la visibilité du marché sur les évolutions de la consommation, les effets des politiques énergétiques et les risques de défaillance du réseau de transport.

Toutefois, la CRE observe que le projet d'ordonnance prévoit que le bilan prévisionnel pluriannuel couvre une période minimale de 5 ans. Le bilan actuellement établi par les GRT couvre une période de 10 ans et est utilisé comme référence pour l'établissement du plan décennal de développement des GRT. Un horizon de 10 ans pour le bilan prévisionnel permettrait de maintenir une cohérence entre ces deux exercices.

- **Prise en compte des objectifs de réduction des émissions de CO₂**

La CRE est favorable à la prise en compte par les GRT, dans l'exercice de leurs missions, des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de baisse des consommations d'énergie et de développement des énergies renouvelables, en cohérence avec les objectifs de politique énergétique.

La CRE considère en revanche que la « *position de neutralité entre le gaz naturel et les autres énergies* » que les GRT devront adopter dans l'exercice de leurs missions, telle que rédigée dans le projet d'ordonnance n'est pas suffisamment clairement définie et est trop générale. En particulier, la rédaction n'établit pas de distinction entre le gaz d'origine fossile et les gaz verts, dont la promotion permettra d'atteindre les objectifs de verdissement du gaz fixés dans la loi de transition énergétique du 17 août 2015 et/ou dans la Programmation Pluriannuelle de l'Energie. Or, la CRE souligne que le gaz, lorsqu'il permet la substitution à d'autres énergies plus carbonées, permet une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, la CRE s'interroge sur la compatibilité de ces dispositions avec le périmètre de l'habilitation octroyée au gouvernement. La CRE est en conséquence défavorable aux modifications de l'article L. 431-6-4 du code de l'énergie proposées par le projet d'ordonnance.

- **Evolution des missions des GRT**

La CRE est favorable à l'introduction de la notion de « gestion des congestions physiques » dans les missions du GRT et considère qu'elle renforce leur capacité à assurer le bon fonctionnement du réseau. La CRE rappelle en effet

que, dans le cadre de leurs besoins d'équilibrage et de levée des contraintes physiques, les GRT peuvent recourir à un certain nombre de mécanismes de court terme (mécanismes de marché) et de long terme (mécanismes contractuels), dont les modalités de fonctionnement sont précisées par la CRE. Pour contractualiser ces mécanismes, les GRT appliquent des procédures de mise en concurrence transparentes et de non-discriminatoires.

En amont de l'émission d'ordres de délestage, le projet d'ordonnance prévoit que les GRT peuvent déroger aux règles encadrant le recours aux mécanismes existants, validés par la CRE, dans les cas où les délais qu'elles impliquent ne sont pas compatibles avec l'urgence de la situation.

La CRE est favorable à la possibilité pour les GRT de mettre en œuvre des procédures simplifiées dans les situations d'urgence, en particulier car elles sont de nature à renforcer l'efficacité du GRT dans la gestion de la crise en réduisant notamment les délais de contractualisation.

La CRE considère toutefois que la simplification des procédures ne doit donner lieu à aucune discrimination et doit rester transparente. Elle demande en conséquence de modifier le projet d'ordonnance pour préciser que ces procédures dérogatoires doivent a minima respecter les principes de transparence et de non-discrimination.

3.2 Renforcement des obligations incombant aux fournisseurs

La CRE accueille favorablement les mesures de contrôle et de sanction introduites par le projet d'ordonnance concernant l'obligation de mise à disposition des stocks de gaz non utilisés et techniquement disponibles dans les stockages souterrains lors des appels au marché lancés par les GRT pour les besoins d'équilibrage et de continuité d'acheminement. Ces mesures sont de nature à améliorer l'efficacité de ce dispositif.

La CRE est en revanche réservée sur l'extension de l'obligation à des capacités non utilisées et techniquement disponibles dans les stocks des installations de gaz naturel liquéfié. Bien que le prix de l'offre remise par les utilisateurs dans le cadre des appels au marché soit libre et que le projet d'ordonnance prévoie des exemptions, la CRE considère que cette mesure est de nature à détériorer l'attractivité des terminaux méthaniers français par rapport à leurs concurrents européens, dont les stocks ne sont pas soumis aux mêmes obligations.

En outre, la CRE rappelle que les acteurs qui remettent des offres dans le cadre des appels au marché lancés par les GRT doivent être titulaires d'une autorisation de fourniture de gaz sur le territoire français. Certains utilisateurs des terminaux méthaniers peuvent ne pas en être titulaires, ce qui pose question sur la mise en œuvre de l'obligation.

Enfin, la CRE constate que le projet d'ordonnance exempte le « *gaz naturel liquéfié stocké temporairement dans le cadre d'une opération de transbordement* » de l'obligation de mise à disposition. La CRE rappelle que les opérations de transbordement correspondent à un transfert d'un méthanier à un autre, sans utiliser les cuves du terminal pour stocker le gaz. En revanche, dans le cas d'opérations de rechargement, le gaz est temporairement stocké dans le terminal, mais est destiné à être rechargé. La CRE considère donc que, dans l'hypothèse où l'extension de l'obligation au gaz naturel liquéfié était maintenue, les opérations de rechargement, et non de transbordement, devraient être exemptées de l'obligation de mise à disposition et demande que le projet d'ordonnance soit modifié en ce sens.

3.3 Modalités de délestage

La CRE est favorable à 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.

La CRE est également favorable à l'introduction d'un système de pénalisation en cas de manquement aux obligations. Ce système permet de garantir aux GRT et aux GRD le niveau de capacités qui pourront être rendues disponibles en cas de crise.

Toutefois le projet d'ordonnance prévoit que la possibilité d'émettre des ordres de délestage est offerte aux GRT dès que les mécanismes à leur disposition « *risquent de ne plus suffire* ». La notion de « *risque* » étant subjective, les critères de son évaluation devraient être précisés.

Pour l'émission des ordres de délestage, le projet précise que les gestionnaires de réseaux devront tenir compte de la vulnérabilité des consommateurs et des conséquences économiques d'une réduction ou d'un arrêt de la consommation de gaz.

La CRE considère 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. Le contrat d'acheminement des GRT aborde uniquement la possibilité d'émission d'un ordre de délestage, auquel le client devra se conformer. En conséquence, la CRE est défavorable à ce que l'appréciation de la vulnérabilité des consommateurs relève de la responsabilité du GRT. Elle recommande 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 déstabilité comme le font les GRD.

AVIS DE LA CRE

En application de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, la CRE a été saisie, le 14 septembre 2018, par le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, d'un 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.

La CRE est favorable au projet d'ordonnance, qui contribue à renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz.

Evolution des missions et obligations incombant aux gestionnaires des réseaux de transport

La CRE considère notamment que les dispositions qui visent à renforcer les obligations des GRT en matière d'établissement des bilans prévisionnels améliorent la visibilité du marché sur les évolutions de la consommation, les effets des politiques énergétiques et les risques de défaillance du réseau de transport. Toutefois, une durée minimale de 10 ans pour le bilan prévisionnel permettrait de maintenir une cohérence entre cet exercice et celui du plan décennal de développement.

La CRE est également favorable à l'introduction de la notion de congestion physique dans les missions du GRT et considère qu'elle renforce leur capacité à assurer le bon fonctionnement du réseau.

La CRE est favorable à la possibilité pour les GRT de mettre en œuvre des procédures simplifiées dans les situations d'urgence incompatibles avec une procédure de mise en concurrence classique. Toutefois, elle demande de modifier le projet d'ordonnance pour préciser que les procédures dérogatoires doivent a minima respecter les principes de transparence et de non-discrimination.

Enfin, la CRE est défavorable à l'introduction d'une obligation de neutralité, pour les GRT, entre le gaz naturel et les autres sources d'énergie, qui risque d'induire des effets négatifs et contraires aux objectifs de réduction des émissions de CO₂. La CRE s'interroge par ailleurs sur la compatibilité des modifications de l'article L. 431-6-4 du code de l'énergie prévues par le projet d'ordonnance avec le périmètre de l'habilitation octroyée au gouvernement. Elle est en conséquence défavorable à l'introduction de ces dernières.

Renforcement des obligations incombant aux fournisseurs

La CRE accueille favorablement les mesures de contrôle et de sanction introduites par le projet d'ordonnance concernant l'obligation de mise à disposition des stocks de gaz non utilisés et techniquement disponibles dans les stockages souterrains lors des appels au marché lancés par les GRT pour les besoins d'équilibrage et de continuité d'acheminement. Ces mesures sont de nature à améliorer l'efficacité de ce dispositif.

La CRE est toutefois réservée sur l'extension de l'obligation de mise à disposition des GRT des capacités techniquement disponibles et non utilisées, introduite par la loi Hydrocarbures du 30 décembre 2017 pour les stocks souterrains de gaz naturel, aux stocks de gaz naturel liquéfié dans les terminaux méthaniers, qui pourrait dégrader l'attractivité des terminaux méthaniers français par rapport à leurs concurrents européens. La CRE considère par ailleurs que, dans l'hypothèse où l'extension de l'obligation au gaz naturel liquéfié était maintenue, les opérations de rechargement, et non de transbordement, devraient être exemptées de l'obligation de mise à disposition et demande que le projet d'ordonnance soit modifié en ce sens.

Modalités de délestage

La CRE accueille favorablement 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. Ce dispositif, complété par l'introduction de mesures visant à garantir le respect des ordres de délestage, permettra de renforcer la capacité des opérateurs à résoudre les situations de crise dans des délais plus courts, au bénéfice des utilisateurs.

La CRE est défavorable à ce que l'appréciation de la vulnérabilité du consommateur relève de la responsabilité du GRT. En conséquence, la CRE recommande 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.

En outre, la CRE considère que le critère de recours aux délestages devrait être précisé.

11 octobre 2018

La présente délibération est publiée sur le site Internet de la CRE. Elle est transmise au ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. Elle est également transmise pour information au ministre de la cohésion des territoires et au ministre de l'économie et des finances.

Délibéré à Paris, le 11 octobre 2018.
Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le Président,

Jean-François CARENCO