

DELIBERATION N° 2022-289

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 novembre 2022 portant avis sur les projets de décret et d'arrêté relatifs aux mesures d'urgence définies en application des articles L. 321-17-1 et L. 321-17-2 du code de l'énergie

Participaient à la séance : Emmanuelle Wargon, présidente, Anthony CELLIER, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE

La loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (dite « loi MUPPA ») a introduit deux nouvelles obligations inscrites aux articles L. 321-17-1 et L. 321-17-2 du code de l'énergie, applicables en cas de forte tension sur le système électrique national.

L'article L. 321-17-1 du code de l'énergie prévoit notamment que « *[l]ors des périodes de forte tension sur le système électrique mentionnées au deuxième alinéa, la totalité des capacités d'effacement de consommation, de production et de stockage valorisées par des opérateurs d'ajustement sur le mécanisme d'ajustement mentionné à l'article L. 321-10, techniquement disponibles et non utilisées est mise à la disposition du gestionnaire du réseau public de transport par ces opérateurs, par l'intermédiaire de ce mécanisme d'ajustement. De même, la totalité des capacités d'effacement de consommation valorisées sur les marchés de l'énergie par des opérateurs d'effacement, techniquement disponibles et non utilisées est offerte à la vente sur ces marchés par ces opérateurs. Les modalités d'application du présent article, notamment les pénalités financières associées, sont précisées par décret* ».

L'article L. 321-17-2 du code de l'énergie prévoit notamment que « *[l]ors des périodes de forte tension sur le système électrique mentionnées au deuxième alinéa, les sites de consommation qui utilisent des installations de production ou de stockage d'électricité de plus d'un mégawatt en vue de leur fournir une alimentation de secours sont tenus de mettre à la disposition du gestionnaire du réseau public de transport la totalité de la puissance non utilisée et techniquement disponible de ces installations, par l'intermédiaire du mécanisme d'ajustement mentionné à l'article L. 321-10. Les modalités d'application du présent article, notamment les pénalités financières associées et les catégories de sites de consommation exemptées, sont précisées par décret* ».

L'article L. 134-10 du code de l'énergie prévoit que « *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* ».

En application de l'article R. 134-3 du même code, un tel avis doit être rendu dans un délai d'un mois.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie, par courrier reçu le 14 octobre 2022, par la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) du projet de décret susmentionné, ainsi que d'un projet d'arrêté relatif aux modalités de calcul des pénalités financières associées, pris en application de ce décret.

La présente délibération décrit le contenu de ces projets de décret et d'arrêté, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

2. CONTENU DES PROJETS DE DECRET ET D'ARRETE

2.1 Projet de décret

Le projet de décret :

- définit les modalités de mise à disposition de la puissance non utilisée et techniquement disponible d'installations de production ou de stockage d'électricité en cas de menace grave et imminente sur la sécurité d'approvisionnement en électricité introduite dans les articles L. 321-17-1 et L. 321-17-2 du code de l'énergie ;

- encadre le montant des pénalités financières dues en cas de manquement à cette obligation ;
- détaille les catégories de sites de consommation exemptées de cette obligation.

Les principales dispositions de ce projet de décret sont détaillées ci-après.

Modalités d'alerte de RTE sur l'état de tension du système électrique

Au plus tard la veille du jour concerné, RTE est tenu de publier sur un site internet accessible au grand public l'information selon laquelle le système électrique sera dans une situation de forte tension, ainsi que les heures de la journée concernées par cet état de tension.

Périmètre d'application des pénalités financières en cas de manquement aux obligations

Aux termes de ce projet de décret, sont redevables de pénalités financières en cas de manquement à leurs obligations les acteurs suivants :

- les opérateurs d'ajustement ne mettant pas à disposition de RTE la totalité des capacités techniquement disponibles d'effacement de consommation, de production et de stockage qu'ils valorisent sur le mécanisme d'ajustement ;
- les opérateurs d'effacement n'ayant pas offert sur les marchés la totalité des capacités d'effacement de consommation techniquement disponibles et non utilisées ;
- les exploitants d'une installation de plus d'un mégawatt de production ou de stockage d'électricité en vue de leur fournir une alimentation de secours ne mettant pas à la disposition de RTE *via* le mécanisme d'ajustement la totalité de la puissance non utilisée et techniquement disponible de cette installation.

S'agissant du seuil d'un mégawatt relatif aux installations de production ou de stockage d'électricité en vue de fournir une alimentation de secours, le décret précise que la puissance prise en compte s'entend comme la somme des puissances unitaires maximales des installations de production ou de stockage situées sur un même site et capables de fonctionner simultanément.

Par ailleurs, pour les exploitants de ces mêmes installations, le décret précise que l'obligation de mise à disposition de la puissance non utilisée et techniquement disponible ne peut pas excéder 300 heures sur la durée d'application du décret.

Modalités de calcul des pénalités financières appliquées en cas de manquement

Le décret établit que les modalités de calcul des pénalités financières pour un manquement sur une journée sont proportionnées au nombre d'heures de tension publiées la veille par RTE et aux caractéristiques techniques de la ou des installations, et que ces modalités sont précisées par arrêté du ministre chargé de l'énergie.

Plafonnement des pénalités financières appliquées en cas de manquement

Pour l'ensemble des catégories d'acteurs concernées, le montant des pénalités financières ne peut pas excéder 3% du chiffre d'affaires hors taxes lors du dernier exercice clos, porté à 5% en cas de manquement aux obligations prévues à ces articles sur deux jours ou plus. A défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la pénalité ne peut pas excéder 250 000 euros, porté à 500 000 euros en cas de manquement sur deux jours ou plus.

Catégories de sites exemptées

Le projet de décret précise les catégories de sites de consommation exemptées de ces obligations. La liste de ces catégories de sites est la suivante :

- les installations désignées comme prioritaires en application de l'article R. 323-36 du code de l'énergie,
- les installations dont l'activité est restreinte ou suspendue en application de l'article L. 143-6-1 du code de l'énergie,
- les consommateurs finals contribuant au service de défense de participation active de la demande,
- les établissements de santé publics, privés d'intérêt collectif et privés tel que définis à l'article L.611-1 du code de la santé publique ainsi que les établissements de santé et médico-sociaux dont la cessation brutale d'activité menace gravement des vies humaines,
- les centres de réception des appels d'urgence,

- les installations mentionnées à l'article L. 515-32 du code de l'environnement,
- les installations des opérateurs désignés opérateurs d'importance vitale en application de l'article R. 1332-1 du code de la défense,
- les installations soumises à autorisation en application de l'article L. 512-1 du code de l'environnement, lorsque les arrêtés ministériels prévus à l'article L. 512-5 de ce même code, ou les arrêtés préfectoraux concernant cette installation, prévoient la mise en place de dispositifs de secours électriques,
- les sites relevant du ministère de la Défense.

Prévalence des modalités de ce décret sur d'autres prescriptions

Pour les installations de production ou de stockage d'électricité en vue de fournir une alimentation de secours non exemptées par le décret, si celles-ci sont classées au titre des rubriques 2910 ou 3110 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, l'ensemble des modalités de ce décret prévalent sur les prescriptions contenues dans les arrêtés ministériels de prescriptions générales applicables, sur les arrêtés préfectoraux des installations suscitées et sur les arrêtés préfectoraux pris en application de l'article R. 222-13 du code de l'environnement relatifs aux plans de protection de l'atmosphère.

Durée d'application des modalités relatives à la mise à disposition des installations de production ou de stockage d'électricité de secours

Les modalités relatives à la mise à disposition des installations de production ou de stockage d'électricité de secours (pénalisation financière en cas de manquement, nombre maximal d'heures de mise à disposition, sites exemptés, etc...) sont applicables pour une durée d'un an à compter de la date de publication du présent décret.

2.2 Projet d'arrêté

Le projet d'arrêté définit les modalités de calcul des pénalités financières de ce dispositif, en application des articles L. 321-17-1 et L. 321-17-2 du code de l'énergie.

Le montant des pénalités pour manquement aux obligations de mise à disposition de la puissance non utilisée et techniquement disponible est défini comme la multiplication d'un montant de 4 000 euros par :

- le nombre d'heures de la journée au cours desquelles le système électrique est en forte tension, tel qu'indiqué la veille par RTE, et durant lesquelles les obligations n'ont pas été respectées ;
- et par la puissance, en mégawatt, techniquement disponible et non utilisée qui n'a pas été mise à disposition de RTE sur le mécanisme d'ajustement, ou qui n'a pas été offerte sur les marchés dans le cas d'effacements de consommation valorisés exclusivement sur les marchés de l'énergie.

Par ailleurs l'arrêté précise que ces pénalités financières sont définies par le ministre chargé de l'énergie après une phase de contradiction au cours de laquelle le redevable des pénalités peut justifier le non-respect de ses obligations.

3. ANALYSE DE LA CRE

Le passage de l'hiver 2022-2023 s'effectuera dans des conditions tendues pour le système électrique français. Les mesures introduites par la loi MUPPA visent à mettre à la disposition de RTE un maximum de puissance techniquement disponible et non utilisée en période de tension sur le réseau.

La CRE estime que la mobilisation en période de tension de l'ensemble des unités de production, de stockage ou d'effacement déjà actives sur le marché de gros et sur le mécanisme d'ajustement ne devrait pas poser de difficulté opérationnelle particulière, dans la mesure où ces acteurs sont déjà tenus de déclarer pour chaque site leurs programmes de marche et leurs offres d'ajustement la veille pour le lendemain. Par ailleurs, au titre du soutien aux effacements, les opérateurs d'effacement sont déjà tenus d'offrir leurs capacités en période de tension sur le réseau (jours « PP2 » ou « P20 » signalés la veille par RTE). En revanche, la mobilisation des installations de fourniture de secours de plus d'un mégawatt, rarement activées et non valorisées sur ces marchés jusqu'à présent, pourrait s'avérer plus délicate à mettre en œuvre. Afin de s'assurer de la pleine mobilisation de l'ensemble de ce parc en période de tension, ce qui est indispensable dans le contexte actuel, ce dispositif doit être à la fois simple et adossé à un système de pénalités suffisamment incitatif.

S'agissant des modalités opérationnelles, la CRE est favorable aux modalités d'alerte par RTE définies dans le décret, correspondant au dispositif « EcoWatt » annonçant l'état prévisionnel de tension du système électrique à compter de J-3 puis confirmé en J-1 à 17h, déjà en application et désormais connu par l'ensemble des acteurs. La CRE est également favorable à la définition du seuil d'un mégawatt pour les installations de fourniture de secours comme la somme des puissances unitaires maximales des installations de production ou de stockage situées sur un même site et capables de fonctionner simultanément. Ce seuil permet à la fois de simplifier les conditions de participation au dispositif et de maximiser les moyens de production mis à disposition du système électrique.

S'agissant des pénalités, la CRE constate que le niveau défini par l'arrêté n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie fondée sur le coût évité de l'activation par RTE de mesures post-marché, mais correspond à une valorisation des volumes ayant fait défaut à hauteur du plafond de prix du marché de gros spot de l'électricité (4 000 €/MWh). La CRE considère que le système de pénalisation doit envoyer un signal lisible et suffisamment incitatif, sans être disproportionné, et que le montant proposé répond à ces objectifs. La CRE est également favorable à l'instauration d'un plafonnement de ces pénalités en fonction du chiffre d'affaires de chaque acteur, assurant un caractère proportionné à ce dispositif. Enfin, l'instauration par l'arrêté d'une phase de contradiction permettant à chaque acteur de justifier ses éventuels manquements est appropriée dans la mesure où le parc visé par ce dispositif est très hétérogène, de sorte que les situations de défaillances pourraient nécessiter un examen au cas par cas.

S'agissant des catégories de sites de consommation bénéficiant d'une exemption de mise à disposition de leurs moyens de fourniture de secours, la CRE est favorable à la liste établie par le projet de décret, correspondant aux sites sensibles et à ceux assurant des missions d'intérêt général.

AVIS DE LA CRE

En application 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 14 octobre 2022, la CRE a été saisie par la DGEC d'un projet de décret et d'un projet d'arrêté relatifs aux mesures d'urgence à mettre en œuvre en période de tension sur le système électrique national, en application des articles L. 321-17-1 et L. 321-17-2 du code de l'énergie.

Le projet de décret précise pour les périodes de forte tension les modalités opérationnelles de mise à disposition de RTE ou de valorisation sur le marché de gros de l'ensemble des capacités techniquement disponibles et non utilisées d'effacement de consommation, de production et de stockage opérées par les acteurs d'ajustements et les opérateurs d'effacements, ainsi que celles des capacités de production ou de stockage de plus d'un mégawatt permettant d'assurer une fourniture de secours à leurs exploitants. Il définit les modalités de pénalisation financière associées à ce dispositif en cas de manquement aux obligations, ainsi que la liste des catégories de sites de consommations exemptées par l'obligation portant sur la mise à disposition des moyens de fourniture de secours.

Le projet d'arrêté définit les modalités de calcul des pénalités financières introduites par le projet de décret.

La CRE émet un avis favorable sur ces projets de décret et d'arrêté en ce qu'ils permettront la mise à disposition du système électrique français d'un maximum de puissance techniquement disponible et non utilisée en période de tension. En particulier, la CRE est favorable aux modalités de pénalisation financière associées à ce dispositif, dans la mesure où celles-ci sont à la fois proportionnées et suffisamment incitatives pour encourager la mobilisation de l'ensemble des moyens disponibles. La CRE est également favorable à la liste établie pour les sites de consommation bénéficiant d'une exemption relative à la mise à disposition de leurs moyens de fourniture de secours, celle-ci correspondant aux sites sensibles et à ceux assurant des missions d'intérêt général.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique.

Délibéré à Paris, le 10 novembre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle Wargon