

DÉLIBÉRATION N° 2023-288

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 14 septembre 2023 portant avis sur le projet de décret relatif aux mesures exceptionnelles de maîtrise de la consommation de gaz naturel des installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

1. CONTEXTE ET COMPÉTENCE DE LA CRE

1.1. Contexte

Dans le contexte de menace d'une suspension des importations de gaz depuis la Russie vers l'Union européenne, la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite « loi MUPPA » a introduit plusieurs mesures qui peuvent être prises par le ministre chargé de l'énergie en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel et en électricité.

En particulier, son article 26 complète la section 2 du chapitre III du titre IV du livre I^{er} du code de l'énergie par un article L. 143-6-1 qui prévoit que le ministre chargé de l'énergie peut « *en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel au niveau local, national ou européen, ordonner à des exploitants d'installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel de restreindre ou de suspendre l'activité de leurs installations* ». Cet article prévoit par ailleurs, dans les situations où s'ajoute à la menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie de « *réquisitionner les services chargés de l'exploitation de certaines de ces installations afin qu'elles fonctionnent uniquement selon les directives et sous le contrôle de l'opérateur qu'il désigne* ».

Ces mesures, proportionnées à la gravité de la menace pesant sur la sécurité d'approvisionnement, s'appliquent sur une durée donnée, strictement nécessaire au maintien de la sécurité de l'approvisionnement, et en priorité aux installations qui ne produisent pas en cogénération de l'électricité et de la chaleur valorisée. Elles ne s'appliquent pas aux installations de cogénération pour lesquelles un contrat d'obligation d'achat de l'électricité est en vigueur en application de la section 1 du chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code de l'énergie ou qui alimentent en énergie thermique un réseau de distribution de chaleur ou de froid répondant à la qualification de service public industriel et commercial au sens de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de l'article L. 143-6-1 du code de l'énergie, notamment sa durée, qui ne peut excéder quatre ans à compter de la promulgation de ladite loi, soit jusqu'au 17 août 2026.

Par courrier reçu le 28 août 2023, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis d'un projet de décret en Conseil d'Etat relatif aux mesures exceptionnelles de maîtrise de la consommation de gaz naturel des installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel (ci-après « le projet de décret »), qui précise :

- le cadre dans lequel le ministre chargé de l'énergie peut, en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, restreindre ou suspendre l'activité d'installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel ;
- les conditions dans lesquelles ces mêmes installations peuvent être réquisitionnées lorsque s'ajoute à la menace mentionnée précédemment une menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Le présent avis est rendu sur le fondement de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, qui dispose que la « Commission de régulation de l'énergie est préalablement consultée sur les projets de dispositions à caractère réglementaire relatifs à l'accès [...] aux ouvrages de transport et de distribution de gaz naturel [...] et à leur utilisation, ainsi qu'à l'utilisation des installations de stockage souterrain de gaz naturel ». Il comporte une présentation du contenu de ce projet d'arrêté, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

2. CONTENU DU PROJET DE DECRET

2.1. En cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel

En cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, les installations de production d'électricité à partir de gaz naturel d'une puissance supérieure à 20 MW peuvent être soumises à des restrictions ou suspensions d'activité par arrêté du ministre chargé de l'énergie.

L'autorité administrative établit, sur la base, le cas échéant, des informations communiquées par le gestionnaire du réseau public de transport (GRT) d'électricité et les acheteurs obligés :

- la liste des installations de production susceptibles d'être soumises à restriction ou suspension de leur fonctionnement ;
- la liste des installations exemptées (selon les conditions prévues par l'article L. 143-6-1 du code de l'énergie).

Ces listes sont transmises au GRT d'électricité, et elles sont notifiées aux gestionnaires de réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, qui transmettent la décomposition journalière des consommations annuelles de gaz naturel de chacune des installations figurant sur la première liste. L'administration notifie à chaque consommateur présent sur une liste son inscription et les informations le concernant qui s'y trouvent.

Un arrêté ultérieur précisera :

- la période durant laquelle les restrictions ou suspensions s'appliquent ;
- pour chaque installation dont l'activité est restreinte, la consommation maximale de gaz que le site devra respecter sur l'ensemble de la période (ou sur différents pas de temps, les consommations maximales à respecter).

La détermination des installations qui seront soumises à restriction ou suspension de leur fonctionnement est faite sur la base de la prise en compte des critères suivants :

- 1) la gravité de la menace sur la sécurité d'approvisionnement ;
- 2) le type d'installation, en restreignant ou suspendant en priorité les sites qui ne produisent pas en cogénération de l'électricité ou de la chaleur ;
- 3) les contraintes techniques des installations qui seraient incompatibles avec une réduction de leur consommation de gaz naturel ;
- 4) l'ordre de préséance économique, en se basant sur les estimations du GRT d'électricité pour restreindre ou suspendre en priorité les installations dont le coût de production de l'électricité est le plus élevé ;
- 5) des prérequis minimaux de puissance permettant de ne pas remettre en cause la sécurité d'approvisionnement en électricité, la sûreté et la sécurité de l'exploitation du réseau électrique.

Les restrictions et suspensions s'imposent aux producteurs pour l'établissement des offres sur le mécanisme d'ajustement et des programmes d'appel.

2.2. En cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité

En cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, il peut être dérogé aux mesures de restriction ou de suspension du fonctionnement des installations.

Dans ce cas, le GRT d'électricité informe, dans un délai défini par arrêté, le ministre chargé de l'énergie et les gestionnaires de réseaux de gaz naturel de son intention de déroger aux mesures de restriction ou de suspension.

Sauf opposition du ministre chargé de l'énergie, le GRT d'électricité informe les exploitants des installations de production des dérogations et de leur période de mise en œuvre. Sur cette période, les exploitants établissent librement leur programme d'appel et mettent à disposition du GRT d'électricité l'intégralité de la puissance non utilisée techniquement disponible dans leurs offres sur le mécanisme d'ajustement.

2.3. Indemnités et sanctions

En cas de restriction ou suspension de son activité, les indemnités dues à l'exploitant compensent uniquement la perte matérielle, directe et certaine induite par une telle modification, mais ne couvrent pas la privation de profit qu'aurait permise la libre exploitation de l'installation.

Les gestionnaires des réseaux de gaz contrôlent le respect des consommations maximales de gaz. Ils notifient au ministre chargé de l'énergie et à la CRE la liste des installations ayant dépassé leur consommation maximale de gaz, ainsi que le dépassement constaté. Le ministre chargé de l'énergie peut, après avis de la CRE, imposer une sanction à l'exploitant de l'installation.

3. ANALYSE DE LA CRE

La CRE accueille favorablement la possibilité de prendre des mesures pour maîtriser la demande en cas de crise, en ce qu'elles sont de nature, en période de menace sur le système, à repousser, voire éviter, le recours à des dispositifs ayant des impacts sur un grand nombre d'utilisateurs du réseau, parmi lesquels le délestage de consommateurs.

S'agissant des modalités d'activation des mesures décrites dans le projet de décret, la CRE considère qu'il est nécessaire d'ajouter la prise en compte d'un critère de bon fonctionnement et d'état de congestion du réseau de transport de gaz : en effet, en fonction du point d'entrée qui ne permettrait plus l'importation de gaz vers le territoire français, les effets des restrictions ou de la suspension du fonctionnement diffèrent en fonction de la localisation des installations ciblées, et peuvent même être contreproductifs en conduisant à des congestions sur le réseau de transport de gaz. Ainsi, il serait nécessaire de prendre en compte une analyse des gestionnaires de réseau de transport de gaz de la situation de leur réseau et de la localisation du besoin de maîtrise de la demande.

Par ailleurs, la CRE considère que le critère de préséance économique est de second ordre dans un contexte de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement, dont les conséquences économiques pour les usagers des réseaux peuvent être significatives : à ce titre, elle recommande qu'il ne soit pris en compte que dans les situations où la prise en compte des autres critères ne suffirait pas à répartir les installations soumises à restriction ou suspension.

La CRE est également favorable aux modalités prévues par le projet de décret en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Enfin, la CRE est défavorable à ce que le décret prévoit qu'elle rende un avis en cas de sanction pour dépassement des consommations maximales, dans la mesure où celui-ci ajouterait de la complexité à la procédure d'instruction.

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) a été saisie, le 28 août 2023, par la direction générale de l'énergie et du climat, d'un projet de décret relatif aux mesures exceptionnelles de maîtrise de la consommation de gaz naturel des installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel, qui précise, en application de l'article du L. 143-6-1 du code de l'énergie, introduit par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat :

- le cadre dans lequel le ministre chargé de l'énergie peut, en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, restreindre ou suspendre l'activité d'installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel ;
- les conditions dans lesquelles ces mêmes installations peuvent être réquisitionnées lorsque s'ajoute à la menace mentionnée précédemment une menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

La CRE accueille favorablement le projet de décret, qui contribue à anticiper et à résorber de potentielles menaces sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

La CRE émet un avis favorable sur le projet de décret, mais émet les réserves suivantes en considérant :

- qu'il est nécessaire que les capacités techniques du réseau de gaz soient prises en compte dans la sélection des installations de production d'électricité à partir de gaz qui seront visées par les mesures de restriction ou de suspension de leur fonctionnement, afin de tirer le meilleur bénéfice de ces mesures et d'éviter tout effet négatif sur le fonctionnement du réseau de gaz ;
- que le critère de préséance économique est de second ordre par rapport aux autres critères prévus par le projet d'arrêté et qu'il pourrait n'être pris en compte que dans les situations où la prise en compte des autres critères ne suffirait pas à départager les installations soumises à restriction ou suspension ;
- que l'avis de la CRE n'est pas nécessaire s'agissant des sanctions qui pourraient être imposées aux sites qui ne respecteraient pas la consommation maximale décidée par arrêté dans la mesure où celui-ci ajouterait de la complexité à la procédure d'instruction.

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 14 septembre 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON