



Bruxelles, le 9.10.2015
C(2015) 6904 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 9.10.2015

**au titre du règlement (UE) n° 994/2010 sur le plan d'action préventif et le plan d'urgence
présentés par l'autorité compétente de la République française à la Commission
européenne**

AVIS DE LA COMMISSION

du 9.10.2015

au titre du règlement (UE) n° 994/2010 sur le plan d'action préventif et le plan d'urgence présentés par l'autorité compétente de la République française à la Commission européenne

1. PROCÉDURE

L'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 994/2010 (ci-après le «règlement») dispose que l'autorité compétente de chaque État membre doit mettre en place un plan d'action préventif et un plan d'urgence (ci-après dénommés les «plans»). Conformément à l'article 5, paragraphe 4, et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement, les plans doivent être mis à jour tous les deux ans, à moins que les circonstances ne nécessitent des mises à jour plus fréquentes.

Les plans (ainsi que leurs mises à jour) doivent être fondés sur l'évaluation des risques au niveau national que chaque autorité compétente doit adopter et notifier à la Commission avant l'adoption des plans, conformément à l'article 9 du règlement. L'évaluation des risques devrait consister en une évaluation complète des risques affectant la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'État membre sur la base d'éléments communs qui comprennent notamment l'élaboration de plusieurs scénarios de demande exceptionnellement élevée en gaz et de rupture d'approvisionnement. L'évaluation des risques doit être mise à jour pour la première fois au plus tard 18 mois après l'adoption des plans.

L'autorité compétente française, la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a notifié à la Commission la mise à jour de son évaluation des risques le 13 août 2014, en application de l'article 9 du règlement, puis, le 24 juin 2015, les mises à jour de son plan d'action préventif et de son plan d'urgence. La Commission ne dispose d'aucune information relative à la consultation d'autres États membres, en particulier des pays voisins, concernant les plans français.

Pour faire connaître ses observations éventuelles sur les plans mis à jour, la Commission estime adéquat d'appliquer la procédure et les critères d'évaluation fixés pour les plans initiaux à l'article 4, paragraphe 6, du règlement.

Ainsi, après avoir évalué les plans mis à jour, sur la base des critères indiqués à l'article 4, paragraphe 6, point b), i) à iii), du règlement, et avoir communiqué ses principales conclusions au groupe de coordination pour le gaz le 28 janvier 2015 et le 4 mai 2015, la Commission souhaite formuler les observations suivantes concernant les plans.

2. ÉVALUATION DES PLANS RÉALISÉE PAR LA COMMISSION

En ce qui concerne leur contenu, les plans présentés par l'autorité compétente française sont à de nombreux égards détaillés et complets. La Commission salue en particulier la description détaillée des indicateurs servant à déterminer les seuils de crise, notamment les valeurs numériques fournissant des indications pour la déclaration des niveaux d'alerte et d'alerte précoce. La Commission salue également la référence aux éléments concrets concernant une éventuelle réduction temporaire du niveau accru de sécurité de la norme d'approvisionnement

française pour fournir une assistance à d'autres États membres en cas d'urgence. La Commission apprécie en outre la description complète qui est donnée des projets d'infrastructures, notamment des interconnexions. Enfin, la description explicite de mesures ayant une incidence potentielle sur le fonctionnement du marché, notamment des obligations relatives au stockage et des dispositions concernant l'odorisation du gaz, contribue de manière significative à la transparence. La Commission estime néanmoins que certains éléments des plans ne sont pas conformes aux exigences du règlement.

2.1. Plan d'action préventif

Définition des clients protégés et des normes d'approvisionnement

L'article 2, paragraphe 1, du règlement contient une définition de certains groupes de consommateurs de gaz considérés comme des «clients protégés» et fixe des limites quantitatives pour certaines catégories de clients. Si tous les ménages qui sont connectés à un réseau de distribution de gaz doivent être considérés comme des clients protégés, le règlement permet cependant aux États membres d'inclure d'autres catégories, moyennant le respect de certaines conditions. En particulier, l'article 2, paragraphe 1, point a), du règlement prévoit que les petites et moyennes entreprises connectées à un réseau de distribution de gaz, de même que les services sociaux essentiels connectés à un réseau de distribution ou de transport de gaz, peuvent également être considérés comme «protégés» si l'État membre en décide ainsi, mais seulement dans la mesure où ils ne représentent pas plus de 20 % de la consommation finale de gaz. L'article 8, paragraphe 1, du règlement dispose que l'approvisionnement en gaz des clients protégés doit être assuré pendant certaines périodes minimales en cas de demande en gaz exceptionnellement élevée ou d'interruption de l'alimentation¹, ce qui représente la «norme d'approvisionnement». Les plans d'action préventifs présentés par les États membres conformément à l'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement doivent préciser «*les mesures, les volumes, les capacités et les délais nécessaires pour satisfaire [à la] norme [...] d'approvisionnement*».

Le plan d'urgence présenté par l'autorité compétente française, auquel renvoie le plan d'action préventif pour ce qui concerne la définition des clients protégés, indique qu'«*il est nécessaire de considérer comme protégés au sens du règlement l'ensemble des consommateurs raccordés aux réseaux de distribution*». Ainsi, tous les clients connectés au réseau de distribution sont considérés comme des clients protégés aux fins du règlement. Aucune motivation n'est expressément donnée pour ce choix. Le plan d'action préventif et le plan d'urgence présentés par l'autorité compétente française ne fournissent aucune base permettant d'évaluer si, parmi les clients, la consommation des clients non résidentiels éligibles représente moins de 20 % de la consommation finale de gaz en France. Le plan d'urgence affirme que les gestionnaires des réseaux de distribution ne sont pas en mesure de procéder à des délestages ciblés à un niveau plus élevé, ce qui pourrait implicitement expliquer le choix de considérer l'ensemble des clients raccordés aux réseaux par ces gestionnaires en tant que clients protégés; or ce raisonnement nous paraît contredire l'ordre de délestage prévu à l'annexe 2.2 de ce même plan d'urgence. Cette annexe préconise un ordre précis de délestages au sein du groupe hétérogène que constituent les clients connectés aux réseaux de distribution, ce qui oblige les gestionnaires de réseaux de distribution à procéder à des délestages sélectifs.

Étant donné la définition des clients protégés et le dépassement éventuel des possibilités prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement, les informations contenues dans le plan

¹ Voir l'article 8, paragraphe 1 (en ce qui concerne les «normes d'approvisionnement» et les scénarios concrets) et l'article 2, paragraphe 1, du règlement (en ce qui concerne la définition des «clients protégés»).

d'action préventif et dans le plan d'urgence ne permettent pas de vérifier si la norme d'approvisionnement appliquée par l'autorité compétente française dépasse la marge d'appréciation prévue par le règlement. Le plan d'action préventif décrit les obligations imposées aux entreprises de gaz naturel pour se conformer à la norme d'approvisionnement et prévoit les volumes de gaz et les capacités associées à l'approvisionnement des clients protégés, comme l'exige l'article 5, paragraphe 1, point b) du règlement. Toutefois, la part des clients protégés sur le total des clients pouvant éventuellement dépasser les limites prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement, il peut en résulter de fait une norme d'approvisionnement renforcée.

La Commission estime donc que le plan d'action préventif français devrait mieux détailler la délimitation de la catégorie des clients protégés et, le cas échéant, ajuster en conséquence les volumes et les capacités nécessaires pour satisfaire à la norme d'approvisionnement. La Commission rappelle à la France que toute norme d'approvisionnement renforcée ou toute obligation supplémentaire à cet égard ne peut être imposée que pour des raisons de sécurité de l'approvisionnement en gaz et doit satisfaire aux conditions définies à l'article 8, paragraphe 2, du règlement. En particulier, une telle norme d'approvisionnement et les mesures prises pour son application ne peuvent ni entraver le fonctionnement du marché intérieur du gaz ni porter préjudice à la capacité d'un quelconque autre État membre d'assurer l'approvisionnement de ses clients protégés en cas d'urgence au niveau national, régional ou de l'Union, conformément à l'article 8 du règlement.

Obligation de stockage

Dans son plan d'action préventif, l'autorité compétente française donne des informations concernant les obligations de stockage imposées aux fournisseurs de gaz opérant en France. Ces obligations, qui sont en vigueur depuis 2014, exigent des fournisseurs qu'ils maintiennent au début de l'hiver des stocks représentant 80 % des droits de stockage alloués au fournisseur concerné, en vue de l'approvisionnement des clients non interruptibles finals (clients n'ayant pas signé de contrat permettant expressément l'interruption de l'approvisionnement) connectés au réseau de distribution. Au total, ces obligations de stockage équivalent à 65 % des capacités totales de stockage disponibles en France.

Comme l'indique le plan d'action préventif, la législation française applique une norme d'approvisionnement renforcée. Comme il est indiqué au point précédent, cela ne peut être imposé que pour des raisons de sécurité de l'approvisionnement en gaz et doit respecter les conditions fixées à l'article 8, paragraphe 2, du règlement. La Commission rappelle à la France qu'il convient donc de veiller à ce que les obligations de stockage décrites remplissent toutes les exigences prévues à l'article 8 du règlement et, en particulier, ne fassent pas indûment la concurrence (ni sur le marché de fourniture de gaz ni sur celui des capacités de stockage), n'entravent pas indûment le fonctionnement du marché intérieur du gaz et n'aient pas d'incidence négative sur la capacité des autres États membres d'approvisionner leurs clients protégés en cas d'urgence au niveau national, régional ou de l'Union. La Commission demande à l'autorité compétente française d'évaluer avec soin l'obligation de stockage au regard de l'article 8 du règlement et de veiller à ce qu'elle satisfasse à ces exigences.

2.2. Plan d'urgence

Mesures à prendre en cas d'urgence

Conformément à l'article 10, paragraphe 1, point f), le plan d'urgence établit «des procédures et mesures détaillées à suivre pour chaque niveau de crise, notamment les mécanismes correspondants de flux d'information». L'article 10, paragraphe 1, point i), dispose que le

plan d'urgence doit «[définir] la contribution des mesures non fondées sur le marché prévues ou à mettre en œuvre en cas d'urgence, notamment celles énumérées à l'annexe III dudit règlement, et [déterminer] dans quelle mesure de telles mesures non fondées sur le marché sont nécessaires pour faire face à une crise, [évaluer] leurs effets et [fixer] les procédures pour les mettre en application, ...». En outre, l'article 10, paragraphe 7², énumère un certain nombre de conditions que les États membres et, en particulier, les autorités compétentes, doivent respecter dans le contexte de la déclaration d'urgence.

Le plan d'urgence présenté par l'autorité française compétente contient un certain nombre de mesures à mettre en œuvre dans le cas d'une déclaration d'urgence. Or les informations fournies concernant certaines de ces mesures sont insuffisantes pour comprendre la manière dont elles fonctionneraient dans la pratique et pour évaluer la nécessité de recourir à de telles mesures non fondées sur le marché pour faire face à la crise et évaluer leurs effets, comme l'exige l'article 10, paragraphe 1, points f) et i), du règlement. En particulier, les observations suivantes peuvent être faites:

- si le point 4.4 du plan d'urgence souligne l'importance du chauffage urbain en France et affirme que des mesures peuvent se justifier pour en éviter l'interruption, des détails supplémentaires seraient nécessaires concernant les conditions, le type et la mise en œuvre de ces mesures afin d'évaluer l'incidence et la justification de telles mesures non fondées sur le marché;
- en ce qui concerne les niveaux d'alerte et d'alerte précoce, le plan d'urgence fournit peu de détails sur le flux d'information et sur les éventuelles procédures de prise de décision. En particulier, si le plan prévoit une obligation d'informer l'autorité compétente de manière quotidienne, il n'établit pas clairement la manière dont ces informations seront ensuite traitées ni la façon dont les responsabilités sont attribuées en l'absence d'une cellule de crise. La Commission rappelle à la France que, bien que des mesures non fondées sur le marché ne puissent être prises qu'en cas d'urgence, la mise en œuvre de procédures structurées à un stade plus précoce peut contribuer à atténuer les situations de crise;
- en ce qui concerne la possibilité de réduire le niveau des obligations de service public afin de permettre l'approvisionnement des clients protégés dans d'autres États membres, le plan d'urgence fournit une bonne description des mesures et des conditions possibles. La réduction des obligations de service public est toutefois subordonnée à plusieurs conditions, notamment l'absence de risque pour l'«*outil industriel*». Des informations complémentaires sur ces conditions seraient nécessaires pour s'assurer que celles-ci ne soient imposées que dans le seul intérêt de garantir la sécurité de l'approvisionnement en France et qu'elles respectent les limites imposées par l'article 8, paragraphe 2, du règlement concernant les normes d'approvisionnement renforcées, ce qui ne permet pas de prendre en considération d'autres éléments au détriment de la sécurité de l'approvisionnement dans d'autres États membres. En outre, le point 4.6 du plan d'urgence prévoit que la norme d'approvisionnement ne peut en aucun cas être réduite en dessous d'un risque de vague de froid de 5 %. Des informations supplémentaires seraient nécessaires pour déterminer si cette limitation doit être considérée comme absolue et indépendante de

² Article 10, paragraphe 7, du règlement: Les États membres, et en particulier les autorités compétentes, veillent à ce que: a) aucune mesure ne soit prise, à aucun moment, qui restreigne indûment le flux de gaz au sein du marché intérieur; b) aucune mesure ne soit prise qui risque de compromettre gravement l'état de l'approvisionnement en gaz dans un autre État membre; et c) l'accès transfrontalier aux infrastructures, conformément au règlement (CE) n° 715/2009, soit maintenu autant que possible au regard des contraintes techniques et de sûreté, conformément au plan d'urgence.

la situation climatique et de la sécurité de l'approvisionnement, aussi bien en France que dans les autres États membres concernés, auquel cas la norme d'approvisionnement renforcée en vigueur pourrait être considérée comme susceptible de mettre en danger la sécurité de l'approvisionnement dans un autre État membre.

La Commission estime que l'utilisation de chacune de ces mesures requiert au préalable une description détaillée et une évaluation de ses incidences.

2.3. Autres commentaires

Outre les remarques qui précèdent, la Commission tient à attirer l'attention de l'autorité compétente française sur d'autres éléments des plans présentés, qui ne posent pas de problèmes juridiques sur le plan de leur compatibilité avec les éléments mentionnés à l'article 4, paragraphe 6, point i) à iii), mais qui peuvent fournir des orientations utiles à l'autorité compétente dans la perspective d'une modification ultérieure de ces plans.

- La coopération avec d'autres États membres concernés dans la mise en place de mesures de préparation et d'atténuation en cas de crise est d'une importance capitale pour maximiser la sécurité de l'approvisionnement national, comme l'a montré le test de résistance réalisé durant l'été 2014³. Dans ce contexte, l'analyse des effets potentiels des mesures adoptées par les pays voisins sur le système du pays en cas de situations d'urgence parallèles augmenterait l'efficacité des plans.
- Les plans devraient clairement mentionner s'ils ont fait l'objet d'échanges avec les États membres voisins.
- Il conviendrait de fournir certains éclaircissements sur les exigences de fond nécessaire à la déclaration d'urgence. Le plan d'urgence prévoit en partie les mêmes critères que ceux prévus à l'article 10, paragraphe 3, du règlement: il doit être démontré qu'un incident technique a eu lieu au sein du réseau gazier qui ne sera pas réglé dans l'immédiat, que les mesures liées au marché sont insuffisantes pour garantir l'approvisionnement des clients protégés ou qu'une détérioration de la situation en matière d'approvisionnement ou des conditions météorologiques exceptionnelles entraînent un risque d'interruption pour les clients non interruptibles. Le plan d'urgence prévoit des conditions supplémentaires dont le fonctionnement n'apparaît pas clairement. En particulier, l'urgence doit également être déclarée si les obligations de service public sont provisoirement abaissées afin d'assurer l'approvisionnement d'autres États membres en cas de nécessité. En ce qui concerne les conditions et les effets d'une telle déclaration d'urgence, des explications plus poussées seraient nécessaires. En particulier, il est difficile de savoir si une telle déclaration d'urgence pour permettre une réduction des obligations de service public constituerait une base suffisante pour l'adoption d'autres mesures non fondées sur le marché ou si cette urgence particulière se limite à modifier les obligations de service public.
- La Commission rappelle à la France que le plan d'urgence devrait contribuer à la préparation transparente d'actions correctives en cas de crise ayant des répercussions transfrontalières. L'analyse des causes, de l'ampleur et de la mise en œuvre

³ Communication de la Commission du 16 octobre 2014 sur la résilience à court terme du système gazier européen - Capacité de réaction à une éventuelle perturbation des livraisons de gaz en provenance de l'Est pendant l'automne-hiver 2014/2015 (Rapport sur les tests de résistance), COM(2014) 654 final.

d'éventuelles interruptions de transit vers l'Espagne, l'Italie et la Suisse (point 5.2 du plan d'urgence) devrait donc être plus détaillée.

- La Commission se félicite des informations fournies au point 3.5.1 du plan d'action préventif concernant la question de l'odorisation du gaz dans le réseau de transport français. Comme il est indiqué dans ce plan, le passage à une odorisation à la sortie du réseau de transport, actuellement à l'étude, pourrait contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur du gaz naturel et à la sécurité de l'approvisionnement des autres États membres. La Commission invite l'autorité compétente française à poursuivre l'analyse des possibilités de passage à un système d'odorisation à la sortie du réseau de transport et à tenir pleinement compte des bénéfices réciproques d'une intégration accrue du marché et du système, tant d'un point de vue économique qu'en vue d'assurer un meilleur niveau de sécurité d'approvisionnement.
- La France explique aux points 3.1, 6.1 et 6.2 du plan d'action préventif que, en vertu du code de l'énergie et du décret n° 2009-250 du 19 mars 2004, les GRT et les fournisseurs de gaz peuvent être soumis à des obligations de service public différentes. La Commission rappelle à la France que si de telles obligations de service public mettent en jeu des ressources d'État sous la forme de rémunérations publiques, celles-ci pourraient être considérées comme des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et doivent être notifiées à la Commission.
- La Commission rappelle à la France que si l'un des investissements dans les infrastructures, le stockage ou les interconnexions visés au point 3.3 et au point 5.3 du plan d'action préventif met en jeu des ressources publiques, ces dernières pourraient constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (si les autres conditions sont également remplies) et doivent être notifiées à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, sauf si elles sont couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie⁴.

3. CONCLUSION

Sur la base de l'évaluation qui précède, et compte tenu de l'article 4, paragraphe 6, point b) ii), du règlement, la Commission conclut que certains éléments des plans mis à jour ne sont pas conformes à certaines dispositions dudit règlement.

La Commission demande à l'autorité compétente française de modifier ses plans en prenant dûment en considération les préoccupations que la Commission a exprimées dans le présent avis.

L'évaluation de la Commission présentée dans le présent avis est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre à l'égard de la France en ce qui concerne la compatibilité des mesures nationales avec le droit de l'Union, notamment dans le cadre de procédures d'infraction.

La Commission publiera le présent avis. La Commission ne considère pas les informations qu'il contient comme confidentielles, du fait notamment qu'il porte sur des documents qui sont à la disposition du public. L'autorité française compétente est invitée à faire savoir à la Commission, dans un délai de cinq jours ouvrables suivant la réception de l'avis, si elle juge

⁴ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

que ce dernier contient des informations commercialement sensibles dont la confidentialité doit être préservée.

Fait à Bruxelles, le 9.10.2015

Par la Commission
Miguel ARIAS CAÑETE
Membre de la Commission

