

CONSULTATION PUBLIQUE N° 2024-08 SUR UNE PROPOSITION DE REGLES PRUDENTIELLES POUVANT S'APPLIQUER AUX FOURNISSEURS D'ELECTRICITE ET DE GAZ NATUREL

Observations de la FNCCR sur la consultation de la CRE

Propos introductif

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association de plus de 850 collectivités territoriales et groupements compétents pour l'organisation des services publics locaux en réseau (distribution d'énergie, cycle de l'eau, communications électroniques, éclairage public...), que ces services - essentiels à la vie de nos concitoyens aussi bien dans les zones rurales que dans les agglomérations - soient exploités par des entreprises délégataires (privées ou publiques) ou internalisés.

La FNCCR regroupe les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) en France, ainsi qu'un certain nombre de GRD ELD. Ces autorités sont propriétaires des réseaux publics de distribution et gèrent notamment la concession de distribution.

A titre liminaire, notre fédération se félicite de la mise en place prochaine de règles prudentielles.

La FNCCR souhaite souligner que le nouveau cadre introduit par la directive du 13 juin 2024 modifiant la directive 2019/944 sur le marché de l'électricité vise essentiellement à limiter le risque généré par des évolutions dans la fourniture en gros d'électricité. Il concerne donc les fournisseurs exerçant une activité d'achat pour revente au sens du 1° de l'article L. 333-1 du code de l'énergie.

Or, depuis la loi APER, l'activité de fourniture a été étendue à la vente directe d'électricité par des producteurs à des consommateurs finals, lesdits producteurs étant ainsi assimilés à des fournisseurs alors même qu'ils n'ont pas tous vocation à exercer une activité d'achat pour revente. Il est donc essentiel dans la définition et la mise en œuvre des nouvelles règles prudentielles d'opérer une nette distinction selon que le fournisseur exerce ou non une activité d'achat pour revente.

La Fédération considère par ailleurs que l'approvisionnement au Tarif de Cession des ELD pour la vente aux clients aux TRVE garantit par lui-même le respect de l'obligation de couverture.

Question 1 Etes-vous d'accord avec les principes généraux exposés par la CRE ?

Réponse FNCCR :

Sur le principe 1 - obligation de couverture

La FNCCR est globalement en accord avec les principes généraux exposés par la CRE en ce qu'ils prônent un contrôle du niveau de couverture des fournisseurs en volume (ci-après « obligation de couverture ») et en ce qu'elle s'épargne l'organisation de *stress-test* qui entraîneraient une surcharge opérationnelle pour ses services et pour les fournisseurs. De plus, la définition d'un niveau de couverture minimum cible, permettant une sur-couverture semble souhaitable puisqu'elle permet une liberté d'approvisionnement des fournisseurs contribuant à la concurrence réelle entre eux.

En revanche, pour ce qui concerne les obligations financières supplémentaires, telles que l'obligation de présenter un niveau de fonds propres plancher pour opérer sur le marché, si nous entendons qu'elle pourrait constituer une barrière à l'entrée, elle permettrait cependant d'en limiter l'accès à de nouveaux fournisseurs peu scrupuleux et motivés par des coups d'opportunité. Cela pourrait également permettre de lutter contre la filialisation excessive permettant d'échapper aux obligations CEE et partant, permettre de contribuer à la préservation du seuil franchise, qui bénéficie aux plus petits fournisseurs et contribue de fait à une concurrence plus diversifiée.

Aussi, nous ne serions pas forcément opposés à des obligations financières supplémentaires, telles que l'obligation de présenter un niveau de fonds propres plancher pour opérer sur le marché.

Par ailleurs, des précisions quant au dispositif de sanction envisagé (2.2), au contenu d'un *stress-test* éventuel (2.3) et au plan de remise en conformité (2.4) seraient souhaitables.

Sur le principe 2 - suivi systématique des capacités financières des fournisseurs permettant d'adopter une approche plus spécifique lors du contrôle de l'obligation de couverture

Quoique cette note financière revêt un certain intérêt pour déduire le niveau de résilience des fournisseurs, nous ne sommes a priori pas favorables à des exigences différenciées lors des procédures de contrôle de la couverture du fournisseur selon son ratio de couverture effectif. Il nous semble en effet que cela contribuerait à donner à certains fournisseurs un avantage concurrentiel indu, dès lors qu'une assise financière suffisante lui permettrait de s'affranchir, au moins pour partie, de son obligation de couverture. Par ailleurs, cela entraînerait une surcharge pour les services de la CRE et pour les fournisseurs en cas d'insatisfaction aux exigences de l'obligation de couverture, telle que décrite dans le 2.3 de la présente consultation.

Sur le principe 3 - formalisation par le fournisseur d'une stratégie de couverture et de gestion des risques, qui devrait également être reflétée dans la gouvernance de la société

Il nous semble que la détermination par les services de la CRE de standards de gestion opérationnelle des risques et de gouvernance des entreprises en vue de la mitigation du risque est trop intrusive et rendue peu nécessaire dans la mesure où les volumes contractualisés par les fournisseurs seraient approvisionnés en conséquence.

Question 2 Identifiez-vous d'autres outils prudentiels que la CRE devrait mobiliser pour mieux répondre aux spécificités du marché français ?

Réponse FNCCR : non, pas précisément.

Question 3 Sur la différenciation entre les types de consommateurs, êtes-vous d'accord avec l'analyse de la CRE ?

Réponse FNCCR :

La FNCCR est d'accord avec la distinction opérée par la CRE entre les clients sujets aux frais de résiliation (moyen et haut de portefeuille ainsi que d'éventuels clients du marché de masse) de ceux qui n'y sont pas soumis. Aussi, intégrer ce dernier aléa dans les volumes de couverture semble pertinent, tout en exigeant une couverture complète des clients sur lesquels pèsent un risque de frais de résiliation anticipés.

Question 4 Etes-vous d'accord avec la définition des offres entrant dans le périmètre de contrôle proposée par la CRE ?

Réponse FNCCR :

La FNCCR est d'accord avec la définition des offres entrant dans le périmètre de contrôle proposée par la CRE en ce qu'elle estime nécessaire d'appliquer un niveau minimum de couverture aux seules offres sujettes à un engagement contractuel sur le prix ou le schéma d'approvisionnement.

Il résulte de ces éléments, que les offres TRVE sourcées au Tarif de Cession sont exclues de ce périmètre.

Question 5 Etes-vous d'accord avec la proposition de la CRE, à savoir la mise en place d'un double contrôle portant à la fois sur un contrôle ex-post et un contrôle prévisionnel des obligations de couverture ?

Réponse FNCCR :

La FNCCR n'est pas en désaccord fondamental avec la proposition de la CRE d'un contrôle *ex ante* et *ex post*.

En revanche, le contrôle visant à empêcher un risque futur, un suivi *ex ante* serait plus pertinent. Nous attirons toutefois l'attention sur les lourdeurs procédurales et les validations avec les CAC dans le cas d'un double contrôle.

Question 6 Un contrôle au pas de temps annuel vous semble-t-il suffisant ? Un contrôle semestriel pour couvrir chaque saison serait-il davantage approprié ?

Réponse FNCCR :

Un contrôle annuel semble suffisant, étant précisé qu'un contrôle semestriel serait trop contraignant.

Question 7 Partagez-vous l'analyse de la CRE concernant les périodes d'évaluation des couvertures ?

Réponse FNCCR :

L'analyse de la CRE concernant les périodes d'évaluation des couvertures nous semble pertinente dans la mesure où elle permet pour l'année N un contrôle trimestriel plus à même de lutter contre d'éventuels arbitrages saisonniers (« laisser ouverts des *spreads* de forme saisonniers en dépit de la proximité de l'échéance »).

Cela soulève cependant, pour ce qui concerne le contrôle *ex ante*, un risque inflationniste sur les produits trimestriels ainsi que des pratiques de sur-couvertures, qui seraient, *in fine*, payés par les consommateurs. La liquidité de ces produits pose également question. Si un contrôle *ex post* devait être retenu, l'évaluation annuelle serait pertinente.

Question 8 Partagez-vous l'analyse de la CRE concernant le dimensionnement des obligations minimales de couverture ?

Réponse FNCCR :

La FNCCR partage l'analyse de la CRE concernant la nécessité d'une obligation minimale de couverture. Cependant, un dimensionnement tel qu'envisagé à hauteur de 97% intégrant une marge de tolérance nous semble disproportionné. Cette marge semble restreinte si nous connaissions une période de baisse notable d'activité ou une période de forte augmentation de l'activité économique. En effet, cela ne se traduirait pas forcément par une cessation d'activité (attrition) mais potentiellement par des hausses ou des baisses de consommations qui auraient été approvisionnées en amont dans des proportions différentes. Par ailleurs, un tel taux de couverture pourrait avoir pour effet de renforcer les clauses de paiement en cas de sous-consommations, ce qui serait contreproductif face aux incitations à la sobriété et à l'efficacité énergétique ou aux opérations de rénovation énergétique.

L'intégration des taux d'attrition (10 à 15%) pour les offres sans indemnités de résiliation et d'une formule de lissage pour les offres indexées nous semblent pertinentes, quoique son niveau puisse être discuté. A cet égard, quelle est la méthode utilisée par la CRE pour calculer ce niveau ?

Question 9 En vous appuyant sur des analyses quantitatives étayées dans la mesure du possible, partagez-vous la prise en compte du risque d'attrition telle que proposée par la CRE ?

Réponse FNCCR :

Le principe de la prise en compte d'un taux d'attrition est pertinent mais nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le niveau proposé. La FNCCR relève que l'existence d'IRA n'est pas le seul déterminant du taux d'attrition.

Question 10 Partagez-vous l'analyse de la CRE sur les prérequis nécessaires pour chaque moyen de couverture explicité ?

Réponse FNCCR :

La FNCCR partage l'analyse de la CRE consistant à inclure dans cette dernière l'ensemble des produits de couverture sous réserve qu'ils assurent au fournisseur un volume couvert équivalent prix fixe, assorti de la communication par le fournisseur des caractéristiques de ces couvertures ainsi que des risques associés.

Cependant la note financière des contreparties ne semble pas appropriée s'agissant des PPA.

Question 11 Pensez-vous pertinent d'adapter les niveaux d'obligation pour couvrir les risques inhérents à chaque produit de couverture ?

Réponse FNCCR :

La FNCCR partage l'analyse de la CRE qui consiste à prendre en compte ces risques pour apprécier le degré de fiabilité global de la couverture (entraînant le cas échéant l'application d'un taux d'abattement sur le volume de la couverture déclaré, si le niveau de fiabilité de la couverture n'était pas satisfaisant).

La FNCCR souligne à nouveau qu'un fournisseur qui s'approvisionne exclusivement au moyen des actifs de production qu'il exploite et n'exerce pas l'activité d'achat pour revente ne devrait pas être concerné par les règles prudentielles. A cet égard, il est intéressant de noter que le contrat de vente directe est considéré comme constituant par lui-même une stratégie d'approvisionnement. Dans ces conditions, un fournisseur qui ne conclut avec les consommateurs finals que ces types de contrats est nécessairement placé dans une situation particulière qu'il convient de prendre en compte.

Question 12 Estimez-vous utile de prévoir la possibilité d'appliquer un taux d'abattement graduel, plutôt que de rejeter les couvertures offrant un degré de fiabilité insatisfaisant ?

Réponse FNCCR :

Il nous semble utile de prévoir cette possibilité plutôt que d'exclure les couvertures jugées insatisfaisantes.

Question 15 Les éléments comptables et financiers qui seraient collectés par la CRE permettent-ils à votre sens d'évaluer correctement la capacité financière de la société à résister aux aléas ?

Réponse FNCCR :

Oui. Cependant, cette démarche nous semble très intrusive et les éléments demandés pas toujours disponibles pour certains fournisseurs, tels que les régies. Par ailleurs, la capacité à fournir une documentation financière importante est fonction de l'envergure des entreprises. Il conviendrait à cet égard de prendre en compte ces différences de situation.

Question 17 Partagez-vous les mesures organisationnelles (gestion des ressources humaines et gouvernance), proposées par la CRE ?

Réponse FNCCR :

La FNCCR n'y est a priori pas favorable. Les mesures organisationnelles (GRH et gouvernance) proposées nous semblent trop intrusives et vont à l'encontre de manière disproportionnée aux principes de libre administration des entreprises (art. 39 du CGI) et au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.