

Proposition de règles prudentielles pouvant s'appliquer aux fournisseurs d'électricité et de gaz naturel

Date de la contribution : 30/09/2024

Introduction d'une régulation prudentielle de l'activité de fourniture d'électricité et de gaz naturel

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

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires considère que les buts poursuivis par la Commission de régulation de l'énergie à travers ces règles prudentielles sont légitimes et que la crise récente du secteur de l'énergie rend souhaitable un cadre juridique renouvelé permettant d'intégrer ce retour d'expérience.

Néanmoins, le schéma proposé consistant à appliquer à l'ensemble des fournisseurs de nouvelles obligations portant sur la sécurité d'approvisionnement ne nous semble pas pertinent :

- D'une part, en retenant une approche coûts-bénéfices, il est possible d'atteindre les mêmes objectifs en limitant la charge de travail pour la CRE et les fournisseurs en se concentrant exclusivement sur ceux qui ne sont pas solides financièrement (1.) ;
- D'autre part, en retenant une approche par énergie, il ne nous semble pas nécessaire d'appliquer de telles obligations concernant l'obligation de couverture pour le secteur du gaz qui connaît déjà de très nombreuses obligations en la matière (2).

Enfin, nous souhaitons sensibiliser la Commission de régulation de l'énergie sur l'impact organisationnel sur ses propres services que de telles nouvelles obligations engendreront notamment en matière de confidentialité des données et de déontologie (3).

1 . Dans une approche coûts-bénéfices, imposer de nouvelles obligations en matière de sécurité d'approvisionnement uniquement sur les fournisseurs peu solides financièrement et dans une logique de proportionnalité

Le syndicat Gaz et Territoires considère qu'il aurait été préférable, pour atteindre un optimum coûts-bénéfices, d'inverser les étapes de la régulation prudentielle en se basant comme point de départ sur la fragilité financière du fournisseur telle qu'elle résulte des notations des agences de notation internationales et de la Banque de France. En fonction de cette notation, des obligations graduées s'imposeraient aux fournisseurs. Dès lors :

- Les fournisseurs ayant une notation suffisante seraient exonérés d'obligations de couverture et n'auraient à mettre en œuvre qu'une gouvernance des risques (principe n°3) adaptée à la taille de l'entreprise.
- Pour les fournisseurs dépourvus de notation ou ayant une notation intermédiaire qui pourraient induire une fragilité selon les scénarii de marché : le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie s'attacherait, à travers des remontées de données financières par les fournisseurs, à apprécier et préciser la solidité financière du fournisseur eu égard aux risques que son activité actuelle et future représente. La Commission de régulation de l'énergie se livrerait alors à des stress test en fonction de scénarios de marché plus ou moins sévères permettant

d'apprécier la solidité financière de chaque entreprise se livrant à une activité de fourniture.

- Pour les fournisseurs ayant une notation traduisant une faiblesse financière ou ceux qui ne respecteraient pas les résultats minimums attendus des stress tests évoqués au précédent paragraphe, la Commission de régulation de l'énergie pourrait déployer un arsenal de mesures graduées, dont une couverture minimale en énergie, permettant de contraindre le fournisseur peu solide financièrement à une gestion de son activité minimisant ses risques.

Procéder ainsi permet de ne cibler que les fournisseurs présentant le plus de risque et d'alléger le coût global des règles prudentielles. A l'inverse, le syndicat Gaz et Territoires souhaite attirer l'attention sur le fait qu'imposer à l'ensemble des fournisseurs des règles prudentielles strictes telles que celles proposées en matière de couverture conduira à :

- Répercuter le coût du dispositif sur le consommateur final : des clauses miroirs (engagements de consommation par exemple malgré la réticence par les clients de ce type de clauses) seront intégrées aux CGV de sorte que les consommateurs seront responsabilisés et paieront le prix de cet encadrement ;
- Amoindrir le nombre d'offres disponibles pour des consommateurs n'ayant pas un profil de consommation anticipable : les consommateurs qui ont un profil de consommation erratique impliqueront des contraintes de couverture fortes pour le fournisseur qui éprouvera des difficultés à prévoir la consommation de référence.

Enfin, le syndicat Gaz et Territoires considère que les mesures proposées par la Commission de régulation de l'énergie ne traduisent qu'imparfaitement le principe de proportionnalité pourtant mentionnée au considérant 18 de la Districe du 13 juin 2024 qui incite à adopter une stratégie de couverture en fonction notamment de « la taille du fournisseur ». Ce principe de proportionnalité devrait se traduire soit par un régime d'exemption pour les petits fournisseurs, soit à des assouplissements de règles pour ces derniers, assouplissements fondés sur le faible risque systémique qu'ils font peser pour le système énergétique.

2. Dans une approche par énergie, tenir compte des nombreuses obligations en matière de sécurité d'approvisionnement actuellement applicables pour les fournisseurs de gaz.

Le syndicat Gaz et Territoires souhaite attirer l'attention de la Commission de régulation de l'énergie sur le fait que les fournisseurs de gaz sont déjà sujets à des obligations strictes en matière de sécurité d'approvisionnement et de continuité de fourniture, tant initialement lors de l'obtention de l'autorisation de fourniture qu'en cours d'exercice. Ces obligations sont contrôlées annuellement par les services de la DGEC.

- Obligation en matière de continuité d'approvisionnement :

o Conformément à l'article R. 121-4 du code de l'énergie, les fournisseurs de gaz ont l'obligation d'assurer la continuité de l'approvisionnement pour tous leurs clients dans les circonstances suivantes – ces contraintes étant contrôlées annuellement par les services de la DGEC :

§ Un hiver froid tel qu'il s'en produit statiquement un tous les cinquante ans (hiver froid au risque 2%) ;

§ Une pointe de froid pendant trois jours successifs telle qu'il s'en produit statiquement une tous les cinquante ans (pointe de froid au risque 2%) ;

§ La disparition, pour un fournisseur donné, de sa principale source d'approvisionnement pendant six mois.

o Conformément à l'article R. 121-4-1 du code de l'énergie, pour remplir ces obligations de continuité de fourniture,

tout fournisseur est tenu d'estimer la consommation de ses clients en fonction des profils de consommation auxquels ils se rattachent et des contraintes de froid extrême arrêtées par le ministre chargé de l'énergie.

- Obligation de diversification : un fournisseur de gaz est tenu de diversifier les points d'entrée de son approvisionnement sur le territoire national. Les modalités de cette obligation sont précisées à l'article R. 121-1 du code de l'énergie. Sont donc tenus d'avoir accès, directement ou indirectement, à plusieurs sources d'approvisionnement diversifiées géographiquement et suffisantes en quantité, de faire la preuve de capacités d'acheminement jusqu'à la frontière française et d'avoir accès à :

o Au moins deux points d'entrée sur le réseau de transport national lorsqu'ils approvisionnent plus de 5 % du marché national ;

o Au moins trois points d'entrée sur le réseau de transport national lorsqu'ils approvisionnent plus de 10 % du marché national.

Un point d'entrée s'entend comme d'un point d'interconnexion transfrontalier sur le réseau de transport ou le lieu de raccordement à un site de production nationale. Les installations de gaz naturel liquéfié sont également considérées comme des points d'entrée. Les volumes de gaz destinés à chaque fournisseur doivent être répartis entre les différents points d'entrée en fonction des marchés qu'il dessert.

- Conformément à l'article R. 121-2 du code de l'énergie, les fournisseurs communiquent au ministre chargé de l'énergie les règles et modalités, actuelles et prévisionnelles, d'affectation de leurs ressources globales d'approvisionnement en gaz.

- Enfin, le secteur du gaz connaît également la désignation de fournisseurs de secours et de dernier recours qui permettent aussi d'assurer aux clients une continuité de fourniture en fonction des cas rencontrés.

3 . De telles règles prudentielles nécessitent de la part de la CRE une application de règles de déontologie renforcées et l'adoption d'un niveau élevé de sécurisation des données collectées

Enfin, le syndicat Gaz et Territoires souhaite attirer fortement l'attention sur le respect du secret des affaires et la confidentialité des données récupérées et traitées. Les règles prudentielles conduiraient les fournisseurs à partager avec la Commission de régulation de l'énergie des informations très sensibles commercialement. Cela doit nécessairement conduire à une vigilance accrue de la Commission de régulation de l'énergie quant à la gestion des données et de leur consultation. Il sera dès lors nécessaire de mettre en place un management des données de haut niveau avec hébergement et accès sécurisé ainsi qu'un traçage des personnes les ayant consultées. De plus, cela impliquera aussi de durcir les règles déontologiques pour les agents de la Commission de régulation de l'énergie qui auront accès à ces données et qui ne pourront pas travailler pour des acteurs économiques du secteur de l'énergie pendant toute la durée retenue pour les « plans d'affaires à moyen terme » demandés par la Commission de régulation de l'énergie.

Définition de l'obligation de couverture des fournisseurs

Question 2 : Sur la différenciation entre les types de consommateurs, êtes-vous d'accord avec l'analyse de la CRE ?

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires n'a pas de remarque sur la différenciation proposée entre les types de consommateurs.

Question 3 : Etes-vous d'accord avec la définition des offres entrant dans le périmètre de contrôle proposée par la CRE ?

Favorable

Commentaire :

sous réserve de notre réponse à la question n°1, nous sommes d'accord avec la définition des offres entrant dans le périmètre de contrôle proposée par la CRE.

Question 4 : 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 ?

Défavorable

Commentaire :

Gaz et Territoires considère qu'un double contrôle ex ante et ex post est chronophage et très lourd en gestion, tant pour les fournisseurs que pour la Commission de régulation de l'énergie. Les couvertures étant une activité préventive et les couvertures sont par nature débouclées chez les fournisseurs avant l'horizon couvert, Gaz et Territoires considère que le contrôle ex ante est le plus pertinent et légitime. Gaz et Territoires s'oppose à la mise en place d'un contrôle ex post, a minima avant un retour d'expérience de l'application des règles prudentielles contenant un contrôle ex ante.

Question 5 : Un contrôle au pas de temps annuel vous semble-t-il suffisant ? Un contrôle semestriel pour couvrir chaque saison serait-il davantage approprié ?

Gaz et Territoires considère qu'il est suffisant de prévoir un unique contrôle au pas de temps annuel.

Question 6 : Partagez-vous l'analyse de la CRE concernant les périodes d'évaluation des couvertures ?

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires n'a pas de remarque concernant les périodes d'évaluation des couvertures proposées par la CRE. Les périodes d'évaluation des couvertures peuvent néanmoins avoir un effet directif sur le comportement des fournisseurs en tant qu'acheteur d'énergie. Il conviendra alors de s'assurer de la liquidité des produits correspondant aux périodes retenues afin de ne pas créer un effet inflationniste.

Question 7 : Partagez-vous l'analyse de la CRE concernant le dimensionnement des obligations minimales de couverture ?

Défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires considère que le dimensionnement du niveau de couverture minimum cible à 97% ne reflète aucunement les variations que connaissent les fournisseurs et s'avère contreproductif pour la sécurité du consommateur final qui supportera in fine le risque.

Se faisant, le mécanisme conduirait à faire peser sur le fournisseur une responsabilité juridique et financière en dédouanant a priori le consommateur des conséquences de sa propre variation de consommateur. Dès lors, il est évident que les fournisseurs intégreront des clauses miroirs afin de reporter ce risque sur le consommateur, à son détriment. Plus le niveau cible de couverture est élevé, plus la responsabilité financière sera reportée sur le client.

En conséquence, le syndicat Gaz et Territoires considère que :

- un niveau de couverture minimum au-dessus de 90% est totalement illusoire et est contraire à l'intérêt du consommateur final.
- le niveau d'obligation minimal cible doit être apprécié, selon les stratégies de sourcing du fournisseur, soit par offre soit pour l'ensemble du portefeuille de client.
- Les prévisions acceptées sont propres à chaque fournisseur : chaque fournisseur ayant son propre modèle utilisant par exemple son propre algorithme de déthermalisation.

Il est nécessaire de retenir des seuils de déclenchement de l'approvisionnement en énergie : un fournisseur de petite taille ou de taille intermédiaire peut avoir une démarche commerciale consistant à attendre d'avoir signé un nombre suffisant d'offres de fourniture pour s'approvisionner en énergie. Un volume d'énergie suffisant est parfois nécessaire pour déclencher le sourcing et l'achat du bloc en question. Il est donc souhaitable d'instaurer une souplesse lors du contrôle afin que cet écart ne soit pas pénalisé : seul un écart important, c'est-à-dire mettant en risque la pérennité du fournisseur, devrait être sanctionné. Aussi, au-delà du pourcentage retenu en guise de couverture minimal, il conviendrait également d'instaurer une souplesse additionnelle en volume d'énergie pour répondre à cet enjeu.

Question 8 : 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 ?

Défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires tient à relever que les facteurs d'attrition peuvent être multiples et ne se cantonnent pas à l'existence ou non d'IRA : risques macroéconomiques, faillites d'entreprise, bascule en masse dans le cadre d'une offre groupée.

Question 9 : Partagez-vous l'analyse de la CRE sur les prérequis nécessaires pour chaque moyen de couverture explicité ?

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires considère que les prérequis demandés engendrent des coûts administratifs pouvant être importants. Le principe de proportionnalité de même que l'exemption pour les fournisseurs solides financièrement, développés à la question n°1, illustrent leur pertinence ici.

Question 10 : Pensez-vous pertinent d'adapter les niveaux d'obligation pour couvrir les risques inhérents à chaque produit de couverture ?

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

Gaz et Territoires souhaite souligner que l'instauration d'adaptation des niveaux d'obligation pour couvrir les risques inhérents à chaque produit de couverture peut engendrer par principe des phénomènes de sur-couvertures ou avoir des effets directifs sur le marché en détournant les fournisseurs de certains produits.

Question 11 : 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 ?

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires ne prendra pas position sur cette question (cf. question n°11).

Question 12 : Identifiez-vous d'autres types de produits susceptibles de remplir l'obligation de couverture ?

Le syndicat Gaz et Territoires n'identifie pas d'autres types de produits.

Evaluation des capacités financières des fournisseurs

Question 13 : Quels indicateurs financiers sont suivis régulièrement au sein de votre société pour évaluer la capacité à résister aux aléas de votre activité ?

Le syndicat Gaz et Territoires ne répondra pas à cette question propre à chaque entreprise.

Question 14 : 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 ?

Favorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires considère que les éléments comptables et financiers demandés par la CRE permettent d'apprécier suffisamment la capacité financière de la société à résister aux aléas.

Le syndicat Gaz et Territoires rappelle ici la proposition d'inversion de l'ordonnancement des mesures décrite en réponse à la question n°1.

Suivi de la politique de gestion des risques et de la gouvernance

Question 15 : La liste des risques spécifiques à l'activité de fourniture proposée par la CRE vous paraît-elle exhaustive ?

Favorable

Commentaire :

Oui, la liste paraît exhaustive.

Question 16 : Partagez-vous les mesures organisationnelles (gestion des ressources humaines et gouvernance), proposées par la CRE ?

Défavorable

Commentaire :

Le syndicat Gaz et Territoires souhaite attirer l'attention de la Commission de régulation de l'énergie sur le fait que les procédures de gouvernance décrites dans le document de consultation ne sont pas applicables à de petits acteurs. En effet, pour des fournisseurs de petite taille, il n'est pas rare que le directeur ait également la charge de la gestion des risques et des fonctions d'achat ou de vente d'énergie. Les procédures de gouvernance doivent donc être appréciées au cas par cas et fonction de la taille de l'opérateur.