



Paris, le 26 septembre 2024

**REPONSE DE L'UPRIGAZ A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE LA CRE N°2024-08
DU 03 JUILLET 2024 SUR UNE PROPOSITION DE
REGLES PRUDENTIELLES POUVANT S'APPLIQUER AUX FOURNISSEURS
D'ELECTRICITE ET DE GAZ NATUREL**

A titre liminaire, l'UPRIGAZ rappelle que durant la crise de l'énergie 2020-2022 l'objectif premier de protection des consommateurs contre la hausse des prix de gros de l'énergie a été globalement atteint grâce notamment aux boucliers tarifaires mis en place par la puissance publique, mais également par la souscription par de nombreux consommateurs de gaz naturel et d'électricité d'offres à prix fixe.

En matière d'électricité, les effets des hausses de prix ont pu être amortis en partie grâce au dispositif de l'ARENH.

Force est de reconnaître que le marché français n'a pas enregistré de défaillances significatives même si l'on a observé que certains fournisseurs se sont volontairement retirés du marché en laissant à leurs clients le soin de retrouver d'autres fournisseurs alors même que le marché imposait des prix élevés pour l'approvisionnement des clients transférés.

Dans ces conditions, l'UPRIGAZ estime nécessaire de prévoir un cadre de régulation prudentielle sur le marché de la fourniture essentiellement d'électricité et dans une moindre mesure de la fourniture du gaz naturel pour éviter que certains fournisseurs adoptent des comportements présentant des risques pour les consommateurs. Elle partage donc pleinement l'objectif déjà fixé par les autorités communautaires et faisant l'objet de la présente consultation publique de la CRE.

*Ce cadre est déjà fixé pour partie. Si l'on considère par exemple l'activité de fourniture. Les modalités de la délivrance de l'autorisation nécessaire, le cadre en est précisé par les articles R.443-2 et suivants du code de l'énergie qui prévoient notamment que la demande d'autorisation doit être accompagnée d'un dossier permettant d'apprécier les **capacités techniques, économiques et financières** du demandeur et la compatibilité de son projet avec les obligations de service public qui lui incomberaient si sa demande était acceptée.*

Cette procédure fixée pour le gaz s'applique également en matière d'électricité.

Le Code de l'Energie donne donc déjà à l'Administration un large pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation des capacités techniques, économiques et financières des entreprises de fourniture de gaz et d'électricité. Peut-être que les expériences tirées de la crise de l'énergie que

nous avons traversées pourraient conduire l'Administration à être plus exigeante lors de l'examen des dossiers de demandes d'autorisation ?

On pourrait envisager d'une part de renforcer le rôle de la CRE dans le processus d'instruction et de délivrance de ces autorisations, et d'autre part de limiter la durée desdites autorisations en prévoyant de redéposer périodiquement une demande de prolongation de l'autorisation précédemment accordée. Ceci conduirait à se reposer la question des capacités techniques, économiques et financières des pétitionnaires dans un environnement fluctuant. Ceci n'empêche pas l'Administration de sanctionner à tout moment un fournisseur qui ne disposerait pas de capacités techniques, économiques et financières nécessaires à l'exercice d'une activité de fourniture. Les sanctions prononcées par l'Administration, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation, seraient naturellement soumises au contrôle du juge administratif si ce dernier venait à être saisi.

L'UPRIGAZ souhaiterait que l'Administration s'appuie en priorité sur les dispositions législatives existantes plutôt que de développer un nouveau corpus réglementaire qui pourrait être considéré comme redondant.

*L'UPRIGAZ tient enfin à préciser que sa réponse se situe dans la perspective de nouvelles dispositions d'accès au potentiel de production de l'électricité nucléaire française et d'une future organisation d'EDF qui assure **une égalité de traitement entre tous les fournisseurs d'électricité et une saine concurrence sur le marché français.***

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

Concernant le principe n°1, « **La mise en place d'une obligation de couverture symétrique aux engagements de prix des contrats de fourniture** » sur l'ensemble des segments de marché, l'UPRIGAZ considère que c'est lors de la délivrance ou du renouvellement des autorisations de fourniture que ces analyses financières doivent être menées.

En revanche, l'UPRIGAZ suggère de permettre à la puissance publique d'imposer aux fournisseurs d'électricité ou aux groupes auxquels ils appartiennent des ratios d'achat long terme pour une partie significative de leur approvisionnement. Toutefois, cette obligation qui pèserait sur les fournisseurs devrait obligatoirement s'accompagner systématiquement d'un engagement de même durée de la part des consommateurs finals. Ces achats peuvent se faire via des PPA long terme auprès des producteurs, via la production intégrée du groupe, ou via tout autre produit de long-terme. Ce schéma devrait éviter aux consommateurs de supporter une part trop importante des variations de prix court terme, et accessoirement de faciliter le financement de nouvelles capacités de productions. Toutefois, cette obligation qui pèserait sur les fournisseurs devrait obligatoirement s'accompagner systématiquement d'un engagement de même durée de la part des consommateurs finals dans le sauf à devoir s'acquitter d'une indemnité de résiliation anticipée.

L'UPRIGAZ est favorable à opérer un distinguo sur le niveau de couverture exigé en fonction des différentes catégories de consommateurs. S'il est légitime de garantir une sécurité maximum aux consommateurs résidentiels, les critères de cette exigence devraient être assouplis, voire supprimés, pour les consommateurs industriels et a fortiori pour les électro intensifs.

Ce niveau de couverture devrait en outre prendre en compte les perspectives de développement des outils d'effacement sur les marchés, des capacités financières du pétitionnaire ainsi que de la flexibilité permise par la gestion contractuelle de son portefeuille de clientèle.

Concernant le principe n°2, «**Un suivi systématique des capacités financières des fournisseurs permettant d'adopter une approche plus spécifique lors du contrôle de l'obligation de couverture**», l'UPRIGAZ renvoie à ses propos liminaires et rappelle qu'il appartiendrait aux pouvoirs publics à l'occasion de chaque renouvellement de l'autorisation de fourniture de procéder à une analyse sur la capacité technique, économique et financière du pétitionnaire. Il nous apparaît beaucoup trop lourd de diligenter chaque année une telle analyse tant pour les fournisseurs qui y seraient soumis que pour les autorités administratives chargées de l'instruction des dossiers.

Par ailleurs, il appartient déjà à l'Administration dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire d'apprécier la nature des éléments pertinents à recueillir pour chaque fournisseur à l'occasion de cette analyse financière.

Concernant le principe n°3, «**Le contrôle des couvertures suppose la formalisation par le fournisseur d'une stratégie de couverture et de gestion des risques, qui devraient également être reflétés dans la gouvernance de la société**», l'UPRIGAZ rappelle que tous les gros opérateurs du marché ont mis en place des politiques de gestion des risques qui font l'objet d'examen attentifs de la communauté financière dès lors que la société ou le groupe auquel elle appartient est cotée. Il nous apparaît souhaitable que la puissance publique interroge chaque fournisseur pour s'assurer de la résilience de sa politique de gestion de risques.

Il nous apparaît en conséquence que la satisfaction de ce principe n°3 rend superfétatoire les 2 principes précédents.

En tout état de cause, dans le cadre d'un contrôle prudentiel, UPRIGAZ demande à ce que l'ordonnement des principes proposés par la CRE soit revu.

L'UPRIGAZ considère qu'un contrôle plus simple pourrait reposer d'abord sur **l'examen approfondi de la politique de gestion de l'ensemble des risques** supportés par les fournisseurs, le principe « n°3 » devrait donc être le premier levier à être mis en œuvre. En cas d'incapacité du fournisseur à présenter une politique robuste, ce contrôle pourrait être complété par une **analyse de ses capacités financières** (principe n°2) impliquant un test de résistance similaire à celui présenté par la CRE (nota bene- en principe, une telle analyse est déjà menée lors de la délivrance de la licence de fourniture). C'est seulement en dernière extrémité, dans le cas d'une politique de risque insuffisante et d'une capacité financière réduite, que le fournisseur pourrait se voir imposer un suivi de ses couvertures par le Régulateur.

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

L'UPRIGAZ appelle l'attention de la CRE sur la nécessité de ne pas considérer l'entité de fourniture à ses seules bornes juridique et patrimoniale pour apprécier les risques qu'elle supporte et les couvertures à mettre en place. Il nous apparaît que cette analyse doit considérer le concours que le Groupe auquel appartient l'entité de fourniture peut lui apporter.

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

L'UPRIGAZ partage l'analyse de la CRE sur la différenciation proposée. Toutefois, l'UPRIGAZ insiste sur le fait que la question de la couverture ne devrait se poser que pour le segment du marché de masse.

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

L'UPRIGAZ est d'accord avec la définition des offres entrant dans le périmètre de contrôle proposé par la CRE.

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 ?

L'UPRIGAZ partage l'analyse de la CRE sur la mise en place d'un contrôle ex ante chaque année au premier janvier portant sur la couverture des volumes assujettis à l'obligation prudentielle (volume concernant le marché de masse) et d'un contrôle ex post portant exclusivement sur les opérateurs qui auraient été défaillants pour s'assurer du respect des déclarations fournies ex ante. Un contrôle ex-post n'aurait pas de sens en dehors de ce cas de figure de défaillance fournisseur : une couverture est par nature une activité préventive, dont la position est la plupart du temps débloquée avant l'atteinte de l'horizon couvert.

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 ?

L'UPRIGAZ est favorable à un contrôle annuel. Des contrôles semestriels lui semblent excessivement lourds et sans réel intérêt.

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

L'UPRIGAZ partage l'analyse et les propositions de la CRE qui sont en phase avec la disponibilité des produits de couverture sur le marché.

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

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 ?

Il convient de laisser à la stratégie de chaque fournisseur le soin d'adapter son taux de couverture.

L'obligation de couverture envisagée par la CRE pour l'ensemble des segments de marché nous apparaît de nature à placer les fournisseurs en risque d'être sur-couverts. En effet, on a observé dans le passé des situations dans lesquelles, en l'absence de toute responsabilité du fournisseur, les ventes effectivement constatées ont été réduites par rapport aux prévisions du fait d'une météo clémente en période hivernale, d'une maîtrise de la demande supérieure aux prévisions ou d'un ralentissement de l'activité économique.

Dans ce contexte, il nous apparaît excessif de faire porter un risque de sur-couverture aux fournisseurs qui se traduirait par des surcoûts automatiquement transférés vers les consommateurs. S'il nous apparaît pertinent de prévoir un niveau minimum de couverture du portefeuille, ce niveau ne doit pas représenter la quasi-totalité du portefeuille. Le marché de gros et les stockages constituent des outils permettant d'ajuster l'offre et la demande dont il serait préjudiciable de se priver. Dans la mesure où le prix de la molécule ou de l'électron représente environ le tiers de la facture du consommateur résidentiel, le surcoût éventuellement attaché au marché spot resterait ainsi limité.

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

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

L'UPRIGAZ considère que la présentation par le fournisseur de sa politique de risque est la principale donnée pertinente pour justifier du respect de ses obligations vis-à-vis des consommateurs.

Les couvertures sur les marchés de gros sont assujetties à des garanties sous le contrôle des places de marché et dans le respect des règlements européens (REMIT, MIFID,). Dès lors, les informations dont la CRE souhaiterait disposer nous semblent superfétatoires.

L'UPRIGAZ n'est absolument pas favorable à communiquer des éventuels prix de transfert entre entités d'un même groupe dès lors que les entités de fourniture peuvent produire des garanties de la part de leur maison-mère.

Sur un marché européen interconnecté, il est impossible de fournir des règles d'affectation des actifs physiques de production ou des contrats d'achat de PPAs. La mutualisation au niveau de chaque groupe de ses ressources contribue à l'optimisation de son portefeuille et à la sécurité d'approvisionnement du marché européen.

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 ?

Dès lors qu'un opérateur présente une couverture en volume, la question de la fiabilité de cette couverture ne se pose pas, tout au moins ex ante... Cette approche relève de l'autorisation de fourniture dont l'UPRIGAZ rappelle qu'elle peut être à tout moment retirée si le pétitionnaire ne respecte pas les critères posés par le Code de l'Energie.

Question 13 : Identifiez-vous d'autres types de produits susceptibles de remplir l'obligation de couverture ?

Non

Question 14 : Quels indicateurs financiers sont suivis régulièrement au sein de votre société pour évaluer la capacité à résister aux aléas de votre activité ?

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 ?

L'UPRIGAZ rappelle ses propos liminaires dans lesquels elle insiste sur le rôle dévolu au Ministre d'évaluer les capacités financières d'un fournisseur lors de l'examen de l'autorisation de fourniture ou de son renouvellement. Par ailleurs, si en cours de validité, la puissance publique est saisie de doutes quant à la solidité financière d'un fournisseur autorisé, elle a toujours la possibilité de lui demander des informations complémentaires, et éventuellement de suspendre l'autorisation accordée. Dans ces conditions, il nous apparaît inapproprié d'engager la CRE sur une analyse de la situation financière des fournisseurs.

Question 16 : La liste des risques spécifiques à l'activité de fourniture proposée par la CRE vous paraît-elle exhaustive ?

Question 17 : Partagez-vous les mesures organisationnelles (gestion des ressources humaines et gouvernance),

Contrairement aux activités de monopole naturel régulées, l'activité de fourniture est une activité non régulée en vertu des directives communautaires. Dans ce cadre, il n'appartient pas à la CRE de s'immiscer dans la gouvernance des entreprises qu'il s'agisse (gestion des risques : supprimé par ENGIE) des ressources humaines et plus généralement de l'organisation de l'entreprise. Son intervention doit se limiter au strict nécessaire comme précisé en réponse à la question 1.