



Paris, le 14 juin 2023

## NOTE COUR DES COMPTES – ENQUETE RELATIVE AUX IMPACTS DES MESURES PRISES DEPUIS 2021 POUR LIMITER LA HAUSSE DES PRIX DE L'ENERGIE

### A. Retour d'expérience de l'UPRIGAZ sur le déploiement des dispositifs d'aides aux consommateurs d'énergie

Les fournisseurs d'électricité et de gaz, membres de l'Uprigaz, ont soutenu le dispositif d'aide aux consommateurs d'énergie déployé par le Gouvernement et l'ont accompagné en mettant en application l'ensemble de ses mesures. L'Uprigaz estime que ce dispositif a globalement réussi à protéger les différentes catégories de consommateurs en limitant, de manière efficace, l'impact des hausses de prix des fournitures d'électricité et de gaz.

Néanmoins, les modalités accompagnant le déploiement de ces **mesures se sont avérées particulièrement complexes**, tant pour les consommateurs que pour les fournisseurs :

- La palette des mesures couvre désormais un grand nombre de consommateurs, particuliers comme professionnels, mais leur mise en œuvre s'avère d'une grande complexité (multiplication des textes, dispositifs et évolutions) et d'un manque d'homogénéité.
- La stratégie du gouvernement, partagée par l'Uprigaz, de retenir un nombre conséquent de dispositifs ciblant les aides selon les catégories de consommateurs professionnels a toutefois généré une forte confusion pour l'ensemble des acteurs et a retardé la mise en application des mécanismes correspondants.
- Les textes d'application ont parfois été publiés tardivement et ont été modifiés de nombreuses fois, notamment pour inclure de nouvelles catégories de consommateurs qui avaient pu être oubliées initialement et pour adapter les modalités d'application.
- Les dispositifs d'aides ont reposé principalement sur les fournisseurs (recalcul des prix facturés, communication des montants des aides, recueil des attestations, etc.), générant une forte charge de travail supplémentaire pour les services des fournisseurs. La temporalité d'application de certains dispositifs ne prenait de plus pas suffisamment en compte les contraintes et la réalité opérationnelle des fournisseurs.

Parmi les principaux points ayant créé de la complexité pour les fournisseurs, on peut notamment citer :

- **Une communication gouvernementale sans concertation préalable** : Les responsables politiques ont trop souvent pris l'initiative de communiquer dans la presse sur des modalités d'application sans concertation préalable ni avec les acteurs du secteur ni avec leur administration. Cette communication s'est avérée souvent incomplète et imprécise. En conséquence, les services de Relations Clients recevaient de très nombreux appels après chaque intervention ministérielle, et se trouvaient dans l'incapacité de répondre de manière précise, créant de la frustration inutile. Par ailleurs, une confusion a également perduré sur l'emploi des termes « bouclier tarifaire ». Ces termes pouvaient à la fois décrire l'ensemble

des dispositifs d'aides mises en place par le gouvernement et à la fois le dispositif de gel des TRV et la compensation faites aux fournisseurs (TRV gelé – TRV non gelé).

- **Un recueil complexe des multiples « attestations sur l'honneur » des clients** : De nombreux dispositifs nécessitaient pour les clients de remplir et d'adresser une attestation sur l'honneur à leur fournisseur d'énergie, afin que ce dernier puisse s'assurer que la demande d'aide présentée réponde bien aux critères d'éligibilité fixés par les textes. Cependant, de nombreuses informations n'étaient pas communiquées aux fournisseurs, tels que le nombre de salariés ou le chiffre d'affaires permettant de déterminer la catégorie des entreprises (TPE/PME par exemple). De plus, chaque dispositif sollicitait l'établissement d'une attestation sur l'honneur différente. Si ce dispositif d'attestation sur l'honneur n'a pas été remis en cause, force est d'observer que la gestion des dites attestations par les fournisseurs a posé de nombreuses difficultés du fait en particulier d'une information gouvernementale trop imprécise.
- **Une compensation tardive et incomplète des fournisseurs** lors du déploiement initial du bouclier tarifaire portant sur les TRVe pour les professionnels, aucune compensation n'était prévue. Il a donc fallu attendre un an avant que la compensation ne soit mise en place. Les dispositifs impliquant les fournisseurs doivent impérativement s'accompagner de mesures de compensation des pertes de ces derniers et de manière synchrone. Il est indispensable que cette neutralisation des pertes reste en vigueur en 2023 et 2024.
- **Des attestations de la part des Commissaires aux Comptes (CAC) excessivement complexes au regard de l'objectif poursuivi et demandées dans des délais trop restreints** : Certains dispositifs prévoient que la demande d'aide faite par les fournisseurs soit validée par une attestation des Commissaires aux comptes (CAC), dont l'établissement nécessite environ 10 jours ouvrés. Or, le délai, entre la date fixée par les textes pour le retour des attestations des clients et la date limite que devaient respecter les fournisseurs pour solliciter une demande d'aide, ne suffisait pas pour le traitement des données et à l'établissement d'une attestation par les commissaires aux comptes. Des aménagements ont été nécessaires afin de prendre en compte les délais opérationnels, et un assouplissement a également été prévu en permettant le recours à des experts-comptables et à une attestation des directions des finances pour les premières demandes d'aides.
- **Une multiplication des catégories de chèques énergie** : Entre 2021 et 2023, le nombre de dispositifs relatif à la qualification du chèque énergie a fortement augmenté. Ainsi, en 2022 ont été déployés un chèque énergie classique, un chèque énergie exceptionnel, un chèque fioul ainsi qu'un chèque bois. De plus, les seuils d'éligibilité des différents chèques pouvaient varier d'un dispositif à l'autre, soit pour correspondre au revenu d'un décile de la population concernée, soit pour correspondre aux revenus d'une partie d'un décile de la population eu égard à la limite du budget alloué. L'absence de définition claire et homogène de la notion de « consommateur précaire » en France a été source de complexité pour le ciblage des dispositifs.
- **Un déploiement trop tardif de la garantie de réassurance** : La garantie publique promise par l'Etat et inscrite comme contrepartie à la Charte d'engagement, signée par de nombreux fournisseurs d'énergie, a été mise en œuvre trop tardivement pour être utile. En effet, au T3 2022, le risque que les fournisseurs ne proposent pas d'offres à certains clients faute de garantie suffisante était très important. Pour y remédier l'Etat a proposé la création d'une garantie de réassurance. Cette dernière couvrait à hauteur de 2 milliards d'euros les encours des clients des fournisseurs. Or, le mécanisme n'a pas été mis en place efficacement, car il est intervenu trop tardivement (créé par la LFI 2023, les textes d'application ont été publiés au T1 2023 alors même que le renouvellement des contrats d'énergie pour les entreprises s'effectue durant l'automne), et le dispositif ne concernait pas directement les fournisseurs d'énergie

mais uniquement les établissements de crédits et de réassurance qui assuraient déjà les fournisseurs d'énergie. Il s'agissait donc d'une assurance de l'assureur. Malgré cette réassurance de l'Etat, les établissements n'ont pas forcément modifié leurs politiques d'octroi de leur garantie.

## **B. Propositions de l'UPRIGAZ pour 2024**

L'UPRIGAZ souhaite, tout d'abord, que le gouvernement privilégie **des dispositifs d'aide qui soient faciles d'application et compréhensibles pour les consommateurs**. Une telle logique devrait garantir que les consommateurs bénéficient bien des aides auxquelles ils sont éligibles, tout en permettant de limiter la confusion.

L'UPRIGAZ insiste dès lors sur la **nécessité d'anticiper** dès à présent les futurs dispositifs d'aide : avoir une visibilité sur l'année 2024 permettra aux fournisseurs de se couvrir et de créer de nouvelles offres pour que les consommateurs puissent se projeter (contrat a minima d'un an pour les particuliers).

Parmi les solutions alternatives à privilégier, on peut citer :

- Poursuivre les dispositifs d'aide aux consommateurs d'électricité, et en simplifier les modalités, afin d'en faciliter la compréhension par les clients finals :
  - Augmenter les volumes d'ARENH, comme cela a été permis en 2022 : Un rehaussement du volume d'ARENH en 2024, de 100 à 120 TWh en fonction du productible nucléaire, accompagné, le cas échéant d'une révision du prix, apparaît nécessaire pour poursuivre l'aide aux consommateurs d'électricité. Le niveau du plafond pour 2024 de l'ARENH devra être anticipé le plus rapidement possible pour éviter la situation connue en 2022 avec une annonce intervenue tardivement et des impacts considérables sur les coûts de mise en œuvre, la gestion des contrats clients, et les risques de litiges commerciaux.
  - Pérenniser la baisse de la TICFE.
- Pérenniser la neutralisation des pertes pour les fournisseurs
- Systématiser le versement par acompte périodique pour minimiser l'impact sur la trésorerie pour tous les fournisseurs
- Compenser les fournisseurs d'une partie des pertes liées aux développements informatiques imposés par les dispositifs d'aide, sous la forme de frais de gestion (constitutifs de charges imputables aux obligations de service public). Ces modalités n'existent pour le moment que pour le cas de l'amortisseur et dans la limite de 1% des pertes des fournisseurs.
- Maximiser le taux de recours au chèque énergie : inciter à la pré-affectation du chèque énergie, pérenniser l'élargissement de son montant et de son assiette.
- Assurer des prix prévisibles aux clients et assumables par les fournisseurs grâce à la mise en place d'une couverture de long terme par les fournisseurs

La crise énergétique a démontré que le fonctionnement actuel du marché, essentiellement fondé sur un approvisionnement des fournisseurs sur des prix indexés sur le marché spot avait conduit à la mise en place dans tous les pays européens de mesures de protection exceptionnelles, coûteuses et à l'efficacité aléatoire.

La crise énergétique a démontré que le fonctionnement actuel du marché, essentiellement fondé sur un approvisionnement des fournisseurs sur des prix indexés sur le marché spot avait conduit à la mise en place dans tous les pays européens de mesures de protection exceptionnelles, coûteuses et à l'efficacité aléatoire.

Sur ce point, la majeure partie des membres de l'UPRIGAZ n'écarter pas l'idée que les Etats membres puissent imposer aux fournisseurs d'électricité ou aux groupes auxquels ils appartiennent des ratios

d'achat long terme pour une partie significative de leur approvisionnement destiné à répondre à la demande de leurs clients particuliers. Ces achats peuvent se faire via des PPA long terme auprès des producteurs, la production intégrée du groupe, ou tout autre produit de long-terme. Ce schéma devrait permettre le financement de nouvelles capacités de productions et parallèlement d'éviter aux consommateurs de supporter une part trop importante des variations de prix court terme.

L'UPRIGAZ privilégie les efforts de développement des PPA plutôt que le développement des CFDs pour les nouvelles capacités. UPRIGAZ adhère à la position proposée par la Commission européenne. Les CFDs pourraient conduire, s'ils se généralisaient dans un Etat membre, à l'introduction d'un acheteur unique. Ce serait le cas si une entité centralisée organisait les enchères afin d'attribuer des CFD aux producteurs pour tous les moyens de production existants/futurs. Ce modèle reviendrait à créer de facto une entité monopolistique hors du champ concurrentiel sous contrôle de l'Etat en charge de planifier le développement des moyens de production avec le risque de générer des surcapacités, un mix énergétique « non optimal » et des barrières à l'innovation, tout en décourageant les porteurs de projets privés.

L'UPRIGAZ se félicite de la disparition de tout plafonnement des recettes des producteurs marginaux et de l'encadrement des conditions qui autorisent le recours à des TRV pour les ménages. Mais dans ce dernier cas, l'UPRIGAZ souhaiterait que les fournisseurs soient obligatoirement compensés pour les éventuelles pertes qu'ils subiraient.

### **C. Réflexions de l'UPRIGAZ sur le moyen terme.**

L'enquête de la Cour des Comptes fournit à l'UPRIGAZ l'opportunité de présenter sa vision sur les voies et moyens permettant à la France de sortir le plus rapidement possible de la crise actuelle et de s'appuyer sur un modèle assurant à la fois la sécurité d'approvisionnement, la fourniture d'une énergie compétitive à l'ensemble des consommateurs et la satisfaction aux objectifs gouvernementaux de décarbonation du mix électrique ;

- L'objectif premier devrait être d'assurer l'équilibre offre/demande de manière structurelle sans rejeter sur la crise ukrainienne et la hausse consécutive des prix du gaz la responsabilité essentielle de l'envol des prix de l'électricité. L'indisponibilité conjoncturelle du parc nucléaire historique et le retard dans la mise en service de l'EPR de Flamanville ; ainsi que le développement insuffisamment rapide de l'électricité et du gaz renouvelables ont particulièrement affecté l'équilibre du bilan énergétique français ;
- S'agissant de **l'offre**, la perspective d'un doublement de la consommation d'électricité en Europe et en France d'ici 2050 fait craindre l'apparition de nouvelles crises, compte tenu des incertitudes sur le calendrier de mise en service des 6 EPR prévus dans la PPE, les résistances et les recours contre le développement de nouveaux parcs éoliens et photovoltaïques l'absence d'une politique claire de soutien au développement des gaz renouvelables pouvant permettre le recours aux CCGT, équipements indispensables pour couvrir les pointes électriques et les aléas des autres moyens de production ;
- Il est donc essentiel d'accompagner la PPE d'un ensemble de mesures législatives permettant à la fois à EDF de développer le nouveau potentiel EPR et d'entretenir le potentiel historique de manière fiable, mais également de donner aux acteurs privés de l'énergie la nécessaire visibilité juridique et économique leur permettant d'investir pour approvisionner les marchés sans être soumis au seul dispositif des CFD qui placerait EDF en position dominante, voire en position d'acheteur unique pour les nouvelles productions renouvelables ;

- S'agissant de la **demande**, il est indispensable d'accroître sa flexibilité par la mise en place d'un nouveau mécanisme d'effacements contractuels fondé sur les marchés européens de l'électricité. De tels dispositifs existent déjà en Europe du Nord et ont montré leur caractère « gagnant-gagnant » ; ils ouvrent en effet de larges possibilités d'arbitrage offre/demande et l'installation, désormais achevée, des compteurs Linky en France en permettant la mise en œuvre efficace.
- **Le rapport présenté le 7 juin 2023 par RTE conforte cette analyse.** En effet, dans le scénario où tous les objectifs climatiques et industriels de la France seraient atteints, la consommation électrique devrait atteindre 580 à 640 térawattheures (TWh) en 2035, contre 459 TWh en 2022, ce qui constitue un véritable défi que le gestionnaire de réseaux juge néanmoins réalisable, sous réserve que les décisions soient rapidement prises.

Ce défi repose en premier lieu sur une **augmentation de l'offre** sachant que d'ici 2030, l'accroissement de la production reposera essentiellement sur les ENR (éolien et solaire) terrestres et la mise en service de l'EPR de Flamanville (1600 MW). Ce n'est en revanche qu'au-delà de 2035 que le nouveau nucléaire apportera sa contribution à la production nationale. En matière de nucléaire historique, RTE retient pour l'heure une hypothèse qu'il qualifie de « prudente » pour la production du parc 2<sup>e</sup> génération, à 350 TWh par an, auxquels s'ajoutent 10 TWh pour Flamanville. On peut espérer à partir de 2030 un apport significatif de l'éolien en mer.

L'augmentation des moyens de production ne sera toutefois pas suffisante, selon RTE. L'équilibre dépendra également de la capacité de la France à modérer la consommation d'électricité, par des mesures d'efficacité et de sobriété énergétique.

---