

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 28 mai 2015 portant décision sur les missions des gestionnaires de réseaux de distribution de gaz naturel relatives à la sortie des offres transitoires prévues par les dispositions de l'article 25 de la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires

1. Contexte

Les dispositions de l'article L.445-4 du code de l'énergie, issues de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, prévoient la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel pour certaines catégories d'utilisateurs. Cette suppression intervient à la date du 31 décembre 2014 pour les consommateurs dont le niveau de consommation est supérieur à 200 000 kWh/an¹.

Les dispositions du III de l'article 25 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ont prévu « *qu'à défaut d'avoir conclu un nouveau contrat avec un fournisseur de son choix avant la date de suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel, et afin de bénéficier de la continuité de sa fourniture de gaz naturel, le consommateur final est réputé avoir accepté les conditions contractuelles du nouveau contrat qui lui ont été adressées sur un support durable par son fournisseur initial trois mois avant cette date. La durée d'exécution de ce contrat ne peut excéder six mois, à l'issue desquels la fourniture de gaz naturel n'est plus assurée. Le consommateur peut résilier ce contrat à tout moment sans qu'il y ait lieu à indemnité à la charge de l'une ou l'autre des parties. Le fournisseur a l'obligation de rappeler au consommateur final, par courrier, l'échéance de son contrat trois mois et un mois avant son terme.* »

En application de ces dispositions, les consommateurs non domestiques consommant plus de 200 000 kWh de gaz naturel par an et n'ayant pas souscrit de contrat avec un fournisseur de leur choix ont automatiquement basculé, au 1^{er} janvier 2015, dans le dispositif d'offre transitoire. En mai 2015, plus de 10 000 consommateurs non domestiques restent approvisionnés dans le cadre de ce dispositif.

A l'échéance du délai de six mois prévu par les dispositions précitées, ces consommateurs devront avoir souscrit une offre de marché avec le fournisseur de leur choix, faute de quoi, en application des règles de fonctionnement du marché du gaz naturel, leur fourniture de gaz naturel ne peut plus être assurée.

Sur le fondement des données de retour d'expérience dont la CRE dispose depuis le début de l'année 2015 s'agissant de la dynamique de sortie des clients de l'offre transitoire, elle estime que de 5 000 à 8 000

¹ Des dérogations sont prévues pour

- le propriétaire unique d'un immeuble à usage principal d'habitation consommant moins de 150 000 kilowattheures par an ou le syndicat des copropriétaires d'un tel immeuble, qui pourront continuer de bénéficier des tarifs réglementés pour les sites de consommation faisant encore l'objet de ces tarifs ;
- les entreprises locales de distribution qui bénéficient de tarifs réglementés et dont la consommation est inférieure à 100 000 mégawattheures par an peuvent continuer à en bénéficier jusqu'au 31 décembre 2015.

consommateurs non domestiques n'auront toujours pas souscrit de nouveau contrat en offre de marché à l'échéance du dispositif. Parmi ces consommateurs figurent notamment des acheteurs publics (collectivités locales, établissements scolaires, etc.) qui sont soumis au code des marchés publics, et des copropriétés, qui doivent mettre en œuvre des procédures de contractualisation spécifiques.

La CRE a mis en œuvre, avec les moyens dont elle dispose, une campagne d'information de ces clients par divers canaux (réunions d'information, internet, presse) pour laquelle elle a notamment bénéficié de l'appui de la FNCCR, des CCI et des organismes professionnels. Elle a par ailleurs adressé un courrier le 20 mai 2015 à l'ensemble des clients encore en offre transitoire à cette date.

A la veille de la première échéance de fin des offres transitoires sur le réseau de distribution de gaz naturel, la persistance d'un nombre significatif de clients devant faire l'objet d'une coupure appelle une clarification des mesures applicables à cette situation.

En application de l'article L. 131-1 du code de l'énergie, la CRE a pour mission de veiller au bon fonctionnement des marchés au bénéfice des consommateurs finals. En application des dispositions de l'article L. 134-2, 1° et 4° du code de l'énergie, « *dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, la Commission de régulation de l'énergie précise, par décision publiée au Journal officiel de la République française, les règles concernant :*

1° Les missions des gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution de gaz naturel en matière d'exploitation et de développement des réseaux ;

[...]

4° Les conditions d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel et des installations de gaz naturel liquéfié y compris la méthodologie d'établissement des tarifs d'utilisation de ces réseaux et de ces installations et les évolutions tarifaires ».

2. Proposition de GRDF

La procédure du Groupe de travail gaz (GTG) relative aux demandes de « mise hors service à l'initiative du fournisseur » (MHS-F) prévoit qu'en l'absence de contrat de fourniture, l'alimentation du consommateur est coupée, dans l'attente de la souscription d'un nouveau contrat. Cette coupure peut être reportée de quelques jours, en application de la procédure « client consommant sans fournisseur », avec, le cas échéant, demande d'indemnisation par le gestionnaire de réseau de distribution pour le gaz consommé pendant cette période de sursis.

GRDF propose à la CRE une adaptation de ces procédures permettant d'assurer le maintien de l'alimentation des sites pendant une période de trois mois, à un prix incitant les consommateurs à souscrire une offre de marché. La période pourra être étendue, sous conditions, pour les acheteurs publics et les copropriétés.

2.1. Description du dispositif

Afin de réduire les déplacements de GRDF au 1^{er} juillet 2015, les demandes de mise hors service de consommateurs en offre transitoire seront traitées avec un index :

- télérelevé pour les consommateurs relevant de la tranche T4 du tarif d'acheminement,
- télérelevé à la date de relevé cyclique pour les consommateurs relevant de la tranche T3 du tarif d'acheminement,
- mesuré par un relevé spécial pour les consommateurs relevant de la tranche T2 du tarif d'acheminement².

² T4 : tranche du tarif d'acheminement pour des consommations supérieures à 5 000 MWh

T3 : tranche du tarif d'acheminement pour des consommations comprises entre 300 et 5 000 MWh

Le dépôt des demandes de MHS-F par le fournisseur historique (qui s'effectue actuellement 10 jours avant l'échéance) devra être effectué avant le 19 juin 2015, afin de correspondre avec la date de relevé cyclique des T3.

Une demande de changement de fournisseur ou une annulation de la MHS-F intervenant avant le 1^{er} juillet 2015 sera prise en compte conformément aux dispositions prévues par les procédures de « changement de fournisseur » et de MSH-F.

Début juin 2015, sur la base du fichier des clients en offre transitoire de GDF Suez (ENGIE), GRDF informera les consommateurs concernés, par courrier en recommandé avec accusé de réception, de ce qu'ils ne bénéficieront plus d'un contrat de fourniture avec leur fournisseur historique à partir du 1^{er} juillet 2015. Ce courrier précisera également qu'à défaut d'une souscription d'un contrat avec un fournisseur de leur choix, ils seront alimentés par GRDF pour une durée de trois mois, à des conditions de prix communiquées dans le même courrier.

Les acheteurs publics et les copropriétés qui seront en mesure, avant le 30 septembre 2015, de justifier que leurs procédures d'achat spécifiques³ ont été effectivement engagées pourront bénéficier d'un sursis jusqu'à l'entrée en vigueur de leur nouveau contrat de fourniture. .

Les consommateurs concernés seront rattachés à un contrat d'acheminement distribution (CAD) fictif qui permettra ainsi, lors de la souscription de ces consommateurs à une offre de marché chez un fournisseur, de leur appliquer les modalités de la procédure gratuite de « changement de fournisseur » plutôt que celles de la procédure de « mise en service », qui est payante. Par ailleurs, la procédure de « changement de fournisseur » permet de garantir le démarrage du nouveau contrat avec un index cohérent avec la date du début du contrat.

Pour les consommateurs qui n'auront pas souscrit de contrat chez un fournisseur avant le 30 septembre 2015, GRDF programmera les interventions d'interruption de livraison du 1^{er} au 31 octobre. Pour les clients syndics de copropriété ou employant du personnel, il engagera une information préalable des résidents dans le premier cas et de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dans le second.

GRDF demandera une indemnisation au client pour le gaz naturel qu'il aura consommé entre le 1^{er} juillet 2015 et sa date de sortie du dispositif ou d'interruption de sa livraison. Le montant sera déterminé sur la base des quantités mesurées, ou estimées si GRDF n'a pu accéder au compteur.

Dans les dix premiers jours des mois d'août et septembre, GRDF adressera par voie électronique aux clients qui n'auraient pas encore demandé un changement de fournisseur, une estimation de l'indemnisation qu'ils auront à lui verser au titre du mois précédent, et correspondant à la quantité mesurée pour les clients à relevé mensuel et estimé pour les clients à relevé semestriel.

Dans les 10 jours suivant l'intervention de changement de fournisseur ou d'interruption de la livraison, GRDF adressera au client le montant de l'indemnisation, qui sera à régler dans les 15 jours suivant la date d'émission du titre. L'absence de règlement du client ne saurait toutefois avoir pour effet ;

- de faire obstacle à la mise en service du client sur un nouveau contrat,
- de faire transférer la créance au nouveau fournisseur.

T2 : tranche du tarif d'acheminement pour des consommations comprises entre 6 et 300 MWh

³ (par exemple : lancement d'un appel d'offres ou adhésion à un groupement d'achat pour les acheteurs publics, convocation d'une assemblée générale ou mandat donné au conseil syndical pour la souscription d'un contrat de gaz naturel pour les copropriétés)

2.2. Fixation du prix appliqué aux clients par GRDF pour le calcul de l'indemnisation

Le prix appliqué aux consommations de gaz naturel comportera une part variable et une part fixe :

- La part variable sera calculée sur la base du prix du kWh du tarif B2I zone 6, dans les conditions applicables au 1^{er} août 2014, majoré de 10 %, soit 50,96 €/MWh hors taxes et contribution tarifaire d'acheminement (CTA) :
- La part fixe sera calculée sur la base du montant de l'abonnement mensuel du tarif B2S zone 6, dans les conditions applicables au 1^{er} août 2014, majoré de 10 %, soit 124,40 €/mois hors taxes et CTA.

Ce prix permet de faire financer par les clients concernés les charges que GRDF devra engager pour instrumenter et piloter le traitement spécifique de ces consommations sans fournisseur.

2.3. Achat par GRDF du gaz nécessaire à l'alimentation des consommateurs

Entre juillet et septembre, GRDF met en œuvre un mécanisme d'achat spécifique sur les marchés de quantités de gaz aussi proches que possible de la consommation des clients concernés par le dispositif, qui permettra de limiter considérablement les impacts sur l'équilibrage des fournisseurs et sur les comptes écart distribution (CED).

3. Consultation des acteurs

La CRE a auditionné le 28 mai 2015 les pouvoirs publics (DGEC, DGCCRF) et les acteurs du marché (fournisseurs, organismes représentant les consommateurs concernés ou achetant de l'énergie pour ces consommateurs, la fédération des entreprises locales de distribution de gaz naturel) afin de recueillir leur avis sur le dispositif. Sur la base des remarques formulées par les acteurs au cours de cette audition, la CRE formule les observations ci-après

4. Observations de la CRE

4.1. Proposition de GRDF

Le dispositif proposé par GRDF répond dans ses principes aux enjeux liés à la fin des offres transitoires, s'agissant à la fois de l'atteinte des objectifs de libéralisation des marchés du gaz et de protection des consommateurs finals, en ce qu'il tient notamment compte des contraintes spécifiques des acheteurs publics et des copropriétés et fait supporter le coût du dispositif aux consommateurs concernés.

Ce dispositif maintient un risque de coupure de la livraison de gaz naturel à l'échéance du 30 septembre 2015, et conserve ainsi une incitation forte sur les consommateurs à souscrire un nouveau contrat. Toutefois, le niveau de prix proposé par GRDF pour le calcul de l'indemnisation n'est pas suffisamment incitatif. La CRE demande en conséquence l'application d'un coefficient de majoration aux parts fixe et variable, de 20%.

La CRE considère par ailleurs que les modalités envisagées pour l'indemnisation du gaz consommé, conduisant à un paiement en une seule fois, ne sont pas adaptées à la situation des acheteurs publics et des copropriétés qui resteront dans le dispositif au-delà du 30 septembre. Afin de préserver le caractère incitatif du dispositif, GRDF adressera, dans les dix premiers jours d'octobre, une première demande d'indemnisation correspondant au gaz consommé entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre 2015.

S'agissant de la mise en œuvre pratique du dispositif, la CRE estime que le recours à la procédure de MHS-F ne permet pas de réaliser de demandes en masse. En conséquence, GDF Suez (ENGIE) transmettra à GRDF, avant le 19 juin 2015 :

- un fichier comportant la liste des consommateurs devant faire l'objet d'une MHS-F ;
- les éléments d'identification de ceux-ci (adresses, interlocuteurs, téléphones, courriels, code NAF).

GRDF devra communiquer aux fournisseurs qui en feront la demande la liste des clients qui bénéficieront du dispositif, laquelle sera mise à jour à une fréquence hebdomadaire.

Dès réception du fichier transmis par GDF Suez (ENGIE), GRDF adressera un courrier aux clients concernés les informant :

- Qu'ils ne bénéficieront plus d'un contrat de fourniture avec leur fournisseur historique à partir du 1^{er} juillet 2015 ;
- Qu'à défaut d'une souscription d'un contrat avec un fournisseur de leur choix, ils seront alimentés par GRDF pour une durée de trois mois, à des conditions de prix communiquées dans ce courrier.

Le coût des achats de gaz net des recettes perçues pour alimenter ces consommateurs supporté par GRDF sera couvert à 80 % par le compte de régularisation des charges et des produits (CRCP), conformément aux dispositions de la décision tarifaire du 28 février 2012.

Enfin, dans ce contexte, la CRE sera attentive à ce que les campagnes de communication et les démarches commerciales conduites par GDF Suez (ENGIE) pendant cette période ne s'appuient pas sur la confusion avec ses anciennes missions de service public à l'égard des clients concernés.

4.2. Sur le cas particulier des ELD

Certains consommateurs encore en offre transitoire au 1^{er} juillet 2015 se trouvent sur le territoire des ELD, sur une grande partie duquel la concurrence demeure peu développée et réduit l'incitation du consommateur à souscrire un nouveau contrat de fourniture. Dans ce contexte, la CRE demande aux ELD-GRD (i) de mettre en œuvre les mêmes dispositions que GRDF et (ii) de transmettre aux fournisseurs qui en feront la demande, la liste des consommateurs concernés et leurs coordonnées.

Pour les ELD desservant plus de 100 000 clients, le fournisseur en charge de la fourniture des offres transitoires devra procéder à des demandes de MHS-F dans les mêmes conditions que GDF Suez (ENGIE).

4.3. Sur les prochaines échéances de la suppression des tarifs, en gaz naturel et en électricité

Au regard du retour d'expérience dont elle dispose et des informations portées à sa connaissance à l'occasion de l'audition susmentionnée, la CRE constate une méconnaissance globale des consommateurs s'agissant des échéances de la fin des tarifs réglementés de vente de gaz naturel et d'électricité et de leurs conséquences.

S'agissant du gaz naturel, la CRE relève que la prochaine échéance de fin des offres transitoires interviendra au 1^{er} juillet 2016 et concernera un nombre significatif de petits consommateurs (59 000 sites), dont elle estime que le niveau d'information est significativement plus faible que celui des autres segments.

S'agissant de l'électricité :

- Le segment des grands consommateurs connaît un niveau d'ouverture à la concurrence limité : 81 % des 41 000 sites de ce segment sont toujours aux tarifs réglementés. Toutefois, les plus grands sites ont assez largement fait jouer la concurrence, dans la mesure où près des deux tiers de la consommation de ce segment sont en offre de marché, dont la moitié chez les fournisseurs historiques.

- En revanche, sur la catégorie des consommateurs actuellement aux tarifs jaunes, qui représentent la plus grande majorité des 450 000 sites concernés par la fin des tarifs réglementés, les représentants des consommateurs concernés ont attiré l'attention de la CRE sur le faible nombre de concurrents des fournisseurs historiques actifs sur ce segment, alors même que les conditions économiques d'approvisionnement sur les marchés de l'électricité sont favorables.

Les acheteurs publics, au regard des contraintes spécifiques qui s'exercent sur les modes de contractualisation de leur fourniture d'énergie, sont au surplus confrontés à des situations d'appels d'offres infructueux. Cette situation apparaît préoccupante dans la mesure où ces clients ne pourront pas bénéficier, au 1^{er} janvier 2016, d'une offre transitoire, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 16 septembre 2014.

La CRE souligne que le dispositif proposé par GRDF ne peut s'envisager que pour un nombre limité de consommateurs et ne saurait s'appliquer aux futures échéances de suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel et d'électricité, qui concernent respectivement 59 000 et 450 000 sites. La CRE invite dès lors le gouvernement à mettre en œuvre une large campagne d'information auprès des consommateurs et à prendre toute mesure susceptible d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise aux prochaines échéances, en particulier la mise en place de mesures concernant la situation des consommateurs inactifs, ou les consommateurs actifs qui ne parviennent pas à se voir proposer une offre de marché. Le gouvernement pourrait notamment examiner la faisabilité de la mise en place d'un dispositif de fournisseur de dernier recours ou de fournisseur par défaut, dans des conditions compatibles avec le droit européen – notamment s'agissant de la mise en concurrence entre les fournisseurs – et avec des dispositions incitant les consommateurs inactifs à rechercher une offre de marché

5. Décision de la CRE

Les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel (GRD) mettent en œuvre les dispositions suivantes :

- Maintien de l'alimentation des consommateurs non domestiques en offre transitoire qui n'auront pas souscrit de contrat avec un fournisseur au 1^{er} juillet 2015, jusqu'au 30 septembre 2015 au plus tard, selon les modalités décrites au paragraphe 2.1. Toutefois, le courrier d'information sera envoyé à la réception du fichier de GDF Suez (ENGIE) et non pas début juin ;
- Mise en place de dispositions spécifiques pour les acheteurs publics et les copropriétés qui pourront, sous réserve d'apporter les justificatifs nécessaires, continuer à être alimentés par le GRD au-delà du 30 septembre 2015 ;
- Versement au GRD d'une indemnisation pour le gaz consommé pendant cette période, avec une première demande dans les dix jours qui suivent le 30 septembre 2015. Le prix appliqué au calcul de cette indemnisation comportera une part fixe et une part variable :
 - La part variable sera calculée sur la base du prix du kWh du tarif B2I zone 6, dans les conditions applicables au 1^{er} août 2014, majoré de 20 %, soit 55,56 €/MWh hors taxes et CTA ;
 - La part fixe sera calculée sur la base du montant de l'abonnement mensuel du tarif B2S, dans les conditions applicables au 1^{er} août 2014, majoré de 20 %, soit 135,71 €/mois hors taxes et CTA.
- Mise en place d'une procédure d'achat de gaz nécessaire pour alimenter les consommateurs concernés ;
- Couverture à 80 % par le CRCP des coûts d'achats de gaz nets des recettes perçues pour alimenter ces consommateurs, supportés par GRDF, conformément aux dispositions de la décision tarifaire du 28 février 2012 ;

- Transmission par les GRD aux fournisseurs qui en feront la demande de la liste des consommateurs alimentés par le GRD, avec leurs coordonnées. Cette liste sera mise à jour à une fréquence hebdomadaire.

En application de l'article L. 134-2, 1° et 4° du code de l'énergie, la présente délibération sera publiée au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 28 mai 2015

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le président,

Philippe de LADOUCKETTE