

CONSULTATION PUBLIQUE N°2024-08

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) consulte les acteurs de marché.

Consultation publique du 3 juillet 2024 sur une proposition de règles prudentielles pouvant s'appliquer aux fournisseurs d'électricité et de gaz naturel

Contexte et objet de la consultation publique

La Directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, telle que modifiée par la Directive du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union (ci-après « directive modifiée »), prévoit des mesures de contrôles des stratégies d'approvisionnement des fournisseurs d'électricité dans l'objectif de garantir leur résilience en cas de fortes variations des prix sur le marché de gros.

A ce titre, le considérant 18 de la directive modifiée précise que *“Lorsque les fournisseurs ne veillent pas à ce que leur portefeuille d'électricité soit suffisamment couvert, les variations des prix de gros de l'électricité peuvent les exposer à un risque financier et entraîner leur défaillance, ce qui les amène à répercuter les coûts sur les consommateurs et les autres utilisateurs du réseau.”*

L'article 18bis “Gestion des risques des fournisseurs” de la directive modifiée impose, en particulier, aux États membres de veiller à ce que les fournisseurs adoptent une stratégie de couverture appropriée lorsqu'ils proposent des offres à prix fixes. Le contrôle des stratégies de couverture des fournisseurs peut prendre en compte différents facteurs : leur accès à des moyens de production propres, leur capacité financière, leur niveau d'exposition aux prix de gros de l'électricité, leur taille et la structure du marché.

La directive modifiée permet aux États membres de définir le cadre de régulation qu'ils jugent le plus approprié pour ce contrôle. Il leur est, dès lors, possible de fixer des règles générales non prescriptives, de mettre en place des outils de contrôle directs tels que les tests de résistance (« *stress-tests* »), ou encore d'imposer aux fournisseurs la transmission régulière de l'état de leurs couvertures.

Afin d'anticiper au maximum la construction du nouveau cadre prudentiel qui sera formalisé par une transposition de la directive modifiée en droit français, qui doit intervenir dans un délai de 6 mois à compter de la date de publication de ladite directive au Journal Officiel de l'Union Européen (26 juin 2024), la Commission de régulation de l'énergie (ci-après, “CRE”) souhaite consulter les acteurs sur les principes du nouveau mécanisme. Les orientations présentées ne présagent pas des orientations qui seront retenues *in fine* par le législateur.

En résumé, la présente consultation publique porte deux objectifs :

- **présenter les principes de fonctionnement du cadre de régulation prudentielle des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel qui pourraient être mis en place en France ;**
- **recueillir les positions des acteurs sur ces principes ainsi que leurs contributions pour la définition des modalités opérationnelles associées.**

La CRE envisage de prendre une délibération de cadrage du mécanisme d'ici la fin de l'année 2024.

Enfin, ces travaux s'inscrivent, de façon plus générale, dans le cadre de renforcement du fonctionnement du marché de détail que la CRE souhaite mettre en place pour l'électricité et le gaz naturel. Ce renforcement comporte trois volets :

1. La régulation prudentielle, objet de la présente consultation

2. Le contrôle de la cohérence des offres des fournisseurs, formalisé par la délibération du 30 mai 2024¹
3. Le renforcement du cadre de protection des consommateurs, qui fera l'objet d'une communication sur les lignes directrices que les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel seront invités à suivre

Paris, le 3 juillet 2024.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
La présidente,
Emmanuelle WARGON

Répondre à la consultation

La CRE invite les parties intéressées à adresser leur contribution, au plus tard le 30 septembre 2024, en saisissant leur contribution sur la plateforme mise en place par la CRE : <https://consultations.cre.fr>.

Dans un souci de transparence, les contributions feront l'objet d'une publication par la CRE.

Si votre contribution comporte des éléments dont vous souhaitez préserver la confidentialité, une version occultant ces éléments devra également être transmise. Dans ce cas, seule cette version fera l'objet d'une publication. La CRE se réserve le droit de publier des éléments qui pourraient s'avérer essentiels à l'information de l'ensemble des acteurs, sous réserve qu'ils ne relèvent pas de secrets protégés par la loi.

En l'absence de version occultée, la version intégrale est publiée, sous réserve des informations relevant de secrets protégés par la loi.

Les parties intéressées sont invitées à répondre aux questions en argumentant leurs réponses.

¹ Délibération de la CRE du 30 mai 2024 portant communication sur le contrôle de la cohérence des offres proposées par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel

Sommaire

1. Liste des questions	5
2. Introduction d'une régulation prudentielle de l'activité de fourniture d'électricité et de gaz naturel	6
2.1. Cadre juridique et contexte du marché français.	6
2.1.1. Evolution du cadre européen	6
2.1.2. Intérêt d'une telle réglementation pour le marché français	6
2.2. Principes proposés par la CRE.....	7
2.2.1. Principe n°1 : la mise en place d'une obligation de couverture symétrique aux engagements de prix des contrats de fourniture.....	7
2.2.2. 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.....	9
2.2.3. 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.....	9
2.3. Interaction entre l'obligation de couverture et la capacité financière du fournisseur.....	10
2.4. Schéma global des contrôles prudentiels envisagés par la CRE	11
3. Définition de l'obligation de couverture des fournisseurs	12
3.1. Périmètre de l'obligation de couverture.....	12
3.1.1. Consommateurs concernés	12
3.1.2. Offres concernées.....	13
3.2. Dimensionnement et suivi de l'obligation de couverture	13
3.2.1. Fréquence du contrôle et période analysée.....	13
3.2.2. Périodes d'évaluation des contraintes de couverture.....	14
3.2.3. Niveau de couverture minimum cible	15
3.3. Critères d'éligibilité des couvertures prudentielles	16
3.3.1. Couverture par la détention d'actifs physiques.....	16
3.3.2. Couverture par des PPA (Power Purchase Agreement ou contrats d'achat direct) 16	
3.3.3. Couverture par des produits du marché de gros.....	17
4. Evaluation des capacités financières des fournisseurs.....	18
4.1. Informations comptables.....	18
4.2. Notation financière.....	18
4.3. Eléments financiers complémentaires.....	18

5. Suivi de la politique de gestion des risques et de la gouvernance.....	19
5.1. Qualification et identification des risques supportés par la société.	19
5.2. Procédure de gouvernance	19

1. Liste des questions

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

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

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

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

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 ?

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

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 ?

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 ?

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 ?

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

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 ?

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

Question 17 : Partagez-vous les mesures organisationnelles (gestion des ressources humaines et gouvernance), proposées par la CRE ? Etes-vous d'accord avec les principes généraux exposés par la CRE ?

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

2.1. Cadre juridique et contexte du marché français.

2.1.1. Evolution du cadre européen

Le 14 mars 2023, la Commission européenne a présenté une proposition de réforme du marché intérieur de l'électricité de l'Union européenne, modifiant notamment la Directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (ci-après, "la Directive électricité"), et le Règlement (UE) 2019/943 du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité. Cette réforme a été formellement adoptée le 13 juin 2024.

Parmi les nombreux axes traités par le texte, la réforme appelle les États membres à renforcer le cadre de contrôle prudentiel des fournisseurs d'électricité. **L'article 18bis (1) de la Directive² prévoit notamment la possibilité d'encadrer les stratégies de couverture des fournisseurs :** « Les autorités de régulation, ou lorsqu'un État membre a désigné une autre autorité compétente indépendante à cette fin, cette autorité compétente désignée, compte tenu de la taille du fournisseur ou de la structure du marché et y compris, le cas échéant, en procédant à des tests de résistance, **veillent à ce que les fournisseurs :**

- (a) **aient mis en place et en œuvre des stratégies de couverture appropriées pour limiter le risque généré par des évolutions dans la fourniture en gros d'électricité pour la viabilité économique de leurs contrats avec les clients, tout en maintenant la liquidité sur les marchés à court terme et les signaux de prix qui en émanent ;**
- (b) **prennent toutes les mesures raisonnables en vue de limiter le risque de défaillance de la fourniture**

Dans le cadre de la Directive électricité modifiée, la CRE entend continuer à contribuer à la construction d'un cadre prudentiel qui a vocation à s'appliquer en France aux fournisseurs d'électricité, mais également aux fournisseurs de gaz naturel. Elle a notamment eu l'occasion d'explicitier ces derniers mois les principes qu'elle jugerait pertinents pour répondre aux spécificités du marché français³. Elle avait estimé que : « *la création d'obligations prudentielles pour les fournisseurs, notamment s'ils proposent des offres pluriannuelles à prix fixes, [...] sont des éléments essentiels pour le bon fonctionnement du marché de détail* »⁴.

2.1.2. Intérêt d'une telle réglementation pour le marché français

Bien que le nombre de faillites de fournisseurs d'énergie ait été limité en France au cours de la crise, cette dernière a mis en exergue les comportements risqués de certains fournisseurs, en particulier en termes de cohérence entre l'approvisionnement à l'amont et leurs engagements à l'aval. L'adoption de stratégies d'approvisionnement risquées limite la résilience des fournisseurs en cas de volatilité forte des prix et peut conduire dans cette situation :

- **à des défaillances de fournisseurs**, qui entraînent des surcoûts pour la collectivité (complément de prix ARENH non payés, créances non honorées auprès des gestionnaires de réseaux pour l'acheminement ou au titre du mécanisme de règlement des écarts, surcoûts engendrés par la fourniture de secours, etc.) ;
- **à des augmentations importantes et brutales de factures imposées aux consommateurs en cours de contrat.**

² Article « supplier risk management »

³ Par l'intermédiaire :

- Du rapport sur le fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel entre 2020 et 2022 publié le 7 novembre 2023
- De la délibération n°2024-10 portant avis sur le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique.

⁴ Délibération n°2024-10 portant avis sur le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique [Page 11]

La mise en place d'une régulation prudentielle aura pour intérêt principal, en imposant aux fournisseurs un cadre prudent de gestion des risques, de prévenir, autant que possible, ces situations.

Cette gestion prudente des risques pris par les fournisseurs sur les marchés est d'autant plus importante dans le contexte actuel de fin du dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique qui devrait conduire, à compter du 1^{er} janvier 2026, à donner un rôle prépondérant au marché de gros dans la construction des offres de fourniture d'électricité.

2.2. Principes proposés par la CRE

La réforme du marché européen de l'électricité offre aux États membres le soin de choisir les outils prudentiels qu'ils jugent être les plus pertinents, tout en offrant la faculté d'adapter ces outils aux spécificités des marchés nationaux⁵.

Parmi l'ensemble des outils prudentiels à disposition, la CRE estime important de trouver un équilibre entre le renforcement nécessaire du suivi des fournisseurs, et la nécessité de ne pas pénaliser l'activité des sociétés présentes sur le marché de la fourniture. La régulation prudentielle a pour objectif de renforcer la résilience des fournisseurs présents sur le marché.

Des arrêts d'activité de certains fournisseurs peuvent malgré tout se produire, notamment dans le cadre d'un marché concurrentiel. Des dispositions permettent donc en France d'accompagner opérationnellement la sortie de fournisseurs du marché⁶.

Le cadre de régulation envisagé par la CRE résulte de nombreux échanges avec les régulateurs européens, qui pour certains, ont d'ores et déjà mis en place des contrôles prudentiels avant l'adoption de la réforme de la directive.

Enfin, la CRE a conduit une étude externe permettant de dresser un état des lieux des mesures prudentielles appliquées à une diversité de secteurs d'activité (dont l'énergie). Cet état des lieux aura permis d'identifier les propriétés de chaque régulation, et la pertinence de leur transposition aux spécificités du marché de la fourniture d'énergie.

Dans ce contexte, la CRE souhaite soumettre à consultation les trois principes généraux du nouveau mécanisme prudentiel qu'elle envisage. Pour garantir l'efficacité des règles prudentielles, il sera en outre nécessaire de définir en parallèle un dispositif de sanction incitant les fournisseurs à s'y conformer.

2.2.1. Principe n°1 : la mise en place d'une obligation de couverture symétrique aux engagements de prix des contrats de fourniture

La régulation prudentielle peut porter sur la mobilisation, cumulative ou non, d'outils introduisant de nouvelles contraintes financières et opérationnelles aux acteurs :

- des tests de résistance financiers (« stress-tests ») ;
- des obligations financières (fonds propres minimaux, garanties financières..) ;
- des exigences prescriptives en matière de couverture.

Ces outils peuvent également s'accompagner d'une transmission régulière de rapports et d'indicateurs permettant de surveiller l'activité des fournisseurs :

- suivi d'indicateurs et rapports financiers
- suivi de la stratégie de couverture et de la politique de gestion des risques de l'entreprise, et de sa mise en œuvre effective au sein d'une gouvernance adaptée.

Comme indiqué en introduction du 2.2, la CRE considère qu'une régulation proportionnée et raisonnable ne devrait pas se traduire en France par la réalisation de tests de résistance systématiques sur

⁵ Prise en compte des critères de taille des fournisseurs ainsi que de la structure du marché.

⁶ Dispositif de fournisseurs de secours cadrés :

En électricité par l'arrêté du 5 novembre 2021 portant nomination à titre transitoire d'un fournisseur de secours en électricité sur les zones de dessertes des entreprises locales de distribution

En gaz naturel par l'arrêté du 20 décembre 2022 portant nomination de fournisseurs de secours en gaz naturel

l'ensemble des fournisseurs. Une telle option entraînerait une surcharge opérationnelle tant pour le régulateur que pour les fournisseurs qui ne compenserait pas, ou peu, les avantages réels retirés.

L'instauration d'obligations financières supplémentaires, telle que l'obligation de présenter un niveau de fonds propres plancher pour opérer sur le marché, pourrait à la fois constituer une barrière à l'entrée pour de nouveaux entrants, mais aussi plus globalement, créer une discrimination entre les fournisseurs actifs sur le marché selon les modèles d'affaires.

Dans ce contexte, la CRE estime que la mise en place d'exigences prescriptives, en matière de couverture, limiterait les contraintes opérationnelles en phase de contrôle, et éliminerait les risques de barrière à l'entrée, voire d'effets anticoncurrentiels, en normalisant dans la réglementation une stratégie d'approvisionnement raisonnable et averse au risque. Cette stratégie d'approvisionnement se limiterait dès lors à assurer une symétrie entre la couverture du contrat et l'engagement contractuel vis-à-vis du client.

De nombreuses stratégies sont à disposition des fournisseurs pour la gestion de leur approvisionnement. Le suivi de l'approvisionnement peut dès lors être apprécié financièrement (« en valeur »), ou sur la base des volumes restant à couvrir (« en volume »). En cohérence avec les pratiques de marché déclarées par les fournisseurs, qui recourent le plus souvent à une couverture en volume de leurs engagements à l'aval afin de limiter leur exposition au risque, et par mesure de simplicité pour l'efficacité du contrôle, **la CRE propose donc un contrôle du niveau de couverture « en volume » des engagements des fournisseurs qu'elle considère plus adapté, ci-après entendu comme « obligation de couverture ».**

Les fournisseurs se verraient imposer un « *niveau de couverture minimum cible* », qui permettrait, au premier ordre, de prévenir les cas de sous-couvertures empêchant les fournisseurs de faire face à leurs engagements contractuels en cas d'augmentation des prix de marché. L'adéquation financière entre l'approvisionnement réalisé et le prix de vente relève quant à elle de la responsabilité du fournisseur.

Ce « *niveau de couverture minimum cible* » constituerait un plancher et n'internaliserait ainsi pas les risques de surcouverture des fournisseurs, bien qu'en pratique, une surcouverture puisse représenter un risque financier non négligeable pour un fournisseur en cas de baisse des prix de marché. En effet, les cas de sous-couverture sont ceux qui doivent être absolument proscrits car les fournisseurs ne sont naturellement pas incités à se sur-couvrir pour la plupart des offres qu'ils proposent.

La CRE propose que l'obligation de couverture soit « en volume » et considère qu'elle devra viser tous les segments de consommateurs et tous les types d'offres en fonction des engagements de prix associés ou des engagements d'indexation.

Compte tenu de l'ensemble des clients qu'il approvisionne et des structures de prix des offres qu'il leur propose, chaque fournisseur se verra attribuer un « niveau de couverture minimum cible » global dont il devra attester du respect compte tenu de ses modalités d'approvisionnement en énergie.

2.2.2. 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

Pour préserver l'efficacité du marché, un compromis doit être trouvé entre obligations imposées aux fournisseurs et liberté de définir leurs stratégies. Dans ce cadre, la CRE propose que l'obligation de couverture qui pourrait être définie soit une règle normative qui assure que les fournisseurs la respectant agissent de façon suffisamment prudente, mais qu'il soit permis d'y déroger dans l'hypothèse où les capacités financières du fournisseur lui garantissent une résilience équivalente en cas de crise.

Par ailleurs, cette obligation de couverture ne permettra pas nécessairement de couvrir l'ensemble des risques pouvant fragiliser le maintien de l'activité du fournisseur. Il semble donc nécessaire de s'assurer qu'en dehors de toute obligation de nature législative ou réglementaire, le fournisseur ait une assise financière suffisante pour faire face aux contingences de son activité. La CRE collecterait par conséquent systématiquement et pour l'ensemble des fournisseurs actifs sur le marché de détail les données et rapports financiers permettant d'établir la santé financière des acteurs. Elle s'appuierait en outre par défaut sur des notations financières tierces, et cette notation serait mise à jour annuellement par la CRE et pourrait, si estimé nécessaire, s'appuyer sur des évaluations de tiers.

La CRE souhaite objectiver une note financière applicable à chaque fournisseur sur la base des éléments transmis annuellement par les fournisseurs. Cette note financière permettrait de déduire un niveau de résilience (fort ou limité), dont peut se prévaloir l'acteur de marché en cas de crise. Ce niveau de résilience pourra se traduire en des exigences différenciées lors des procédures de contrôle de la couverture du fournisseur.

2.2.3. 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.

La réforme de la directive prévoit que les Etats membres puissent prendre toutes les mesures raisonnables pour limiter le risque de défaillance. Dans ce contexte, la CRE considère que l'activité de fourniture d'énergie impose des règles de gestion opérationnelles qui devraient être partagées par l'ensemble des acteurs de marché, s'agissant en particulier de bonnes pratiques de gouvernance décisionnelle, de documentation et d'encadrement des marges de manœuvre de gestion des risques.

Par ailleurs, l'introduction de règles prudentielles dans d'autres secteurs est allée de pair avec la formalisation d'une gouvernance d'entreprise centrée sur l'évaluation, la gestion et la mitigation des risques induits par l'activité, permettant de renforcer l'efficacité du cadre de régulation.

Dans ce sillage, la CRE souhaite voir se généraliser une discipline de marché plaçant au cœur de l'activité de fourniture la gestion des risques qui lui sont spécifiques. Cette discipline de marché passerait par deux axes :

- **La gestion opérationnelle des risques** : définie par l'identification et la quantification des risques ; les limites d'exposition qui en résultent ; leurs stratégies de mitigation ; et en dernier ressort l'évaluation des effets de leur occurrence sur la conduite de l'activité.
- **La gouvernance de l'entreprise** : la capacité de la société par son organisation et sa chaîne de décision à prévenir et traiter efficacement ces risques.

Certains fournisseurs présents sur le marché ont d'ores et déjà mis en place des services exclusivement dédiés à la gestion des risques, ainsi que des procédures de contrôle interne, permettant de contrôler finement l'exposition de la société face aux risques de marché.

La CRE constate que les réglementations prudentielles d'autres secteurs sont accompagnées d'un développement sur le marché des bonnes pratiques en matière de gestion des risques, dans ses principes, ses pistes d'audits et sa déclinaison dans la gouvernance d'entreprise. La CRE souhaite à ce titre recueillir l'avis des acteurs sur les mesures identifiées.

2.3. Interaction entre l'obligation de couverture et la capacité financière du fournisseur.

Chaque année, la CRE récolterait les ratios de couverture effectifs des fournisseurs par rapport au taux de couverture minimum cible. Dans le cas où le fournisseur respecte son obligation de couverture, il satisfera dès lors l'ensemble de son obligation prudentielle.

En cas de non-conformité, la CRE souhaite apporter une réponse proportionnée à la capacité de résilience du fournisseur face au risque qu'il encourt en cas de choc (capacité de résilience). Les analyses financières explicitées au 2.2.2 conduiraient alors à distinguer les fournisseurs ayant une capacité de résilience forte des fournisseurs ayant une capacité de résilience limitée.

➤ **Cas n°1 : Résilience forte du fournisseur face aux risques de marché.**

La CRE conduirait un test de résistance simplifié. Elle limiterait son analyse à l'évaluation du risque financier borné aux volumes non couverts par le fournisseur, et exigerait en parallèle une présentation de la stratégie de mitigation de ce risque. Le fournisseur devrait également pouvoir mettre en perspective cette valeur à risque par rapport à la structure financière de la société (niveau de fonds propres par exemple).

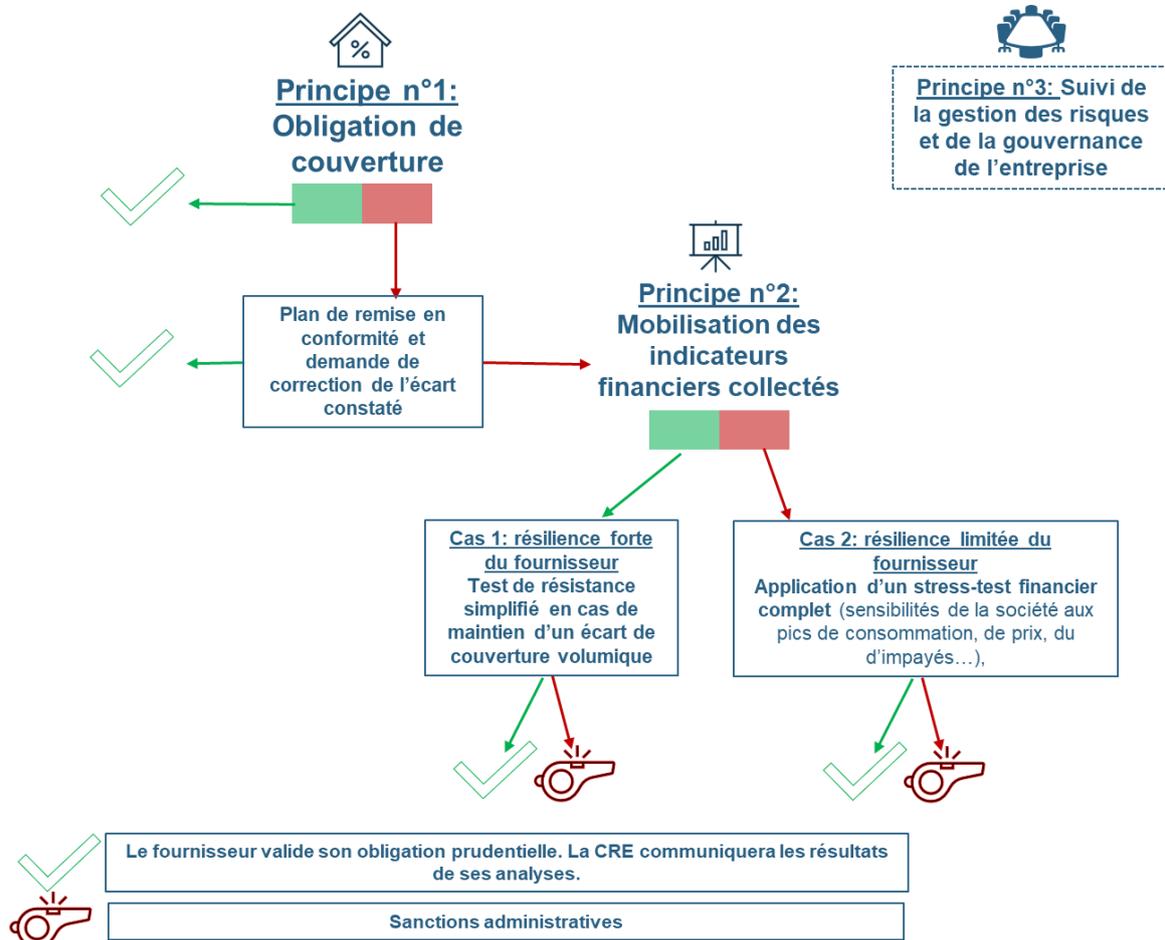
Cette analyse pourrait être directement proposée par le fournisseur concomitamment au contrôle de conformité sur l'obligation de couverture.

➤ **Cas n°2 : Résilience limitée du fournisseur face aux risques de marché.**

La CRE pourrait mettre en place pour ces sociétés, des tests de résistance plus poussés qui impliqueraient une modélisation fine du compte de résultat et des flux de trésorerie du fournisseur sur un pas de temps mensuel. Le test de résistance viserait dès lors à évaluer la capacité de réaction de la société à de multiples chocs cumulatifs ou non (chocs exogènes sur les prix de gros, vague de froid impactant le niveau des consommations, etc..).

Les scénarios seraient fixés par la CRE, et l'implémentation de ces sensibilités pourrait être assurée par le fournisseur.

2.4. Schéma global des contrôles prudentiels envisagés par la CRE



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

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

3. Définition de l'obligation de couverture des fournisseurs

3.1. Périmètre de l'obligation de couverture

3.1.1. Consommateurs concernés

La CRE estime nécessaire que le contrôle prudentiel mis en place soit appliqué à l'ensemble des consommateurs, puisque le fournisseur est tenu, pour chacun d'entre eux, d'honorer les engagements pris contractuellement. Néanmoins, les spécificités des segments de consommation pourraient entrer en compte dans la définition du cadre prudentiel français.

Les consommateurs de haut et milieu de portefeuille⁷ se distinguent des consommateurs du marché de masse (petites entreprises et secteur résidentiel)⁸ par la finesse des offres qui leur sont proposées et par la gestion individuelle des offres des grands consommateurs qui s'oppose à une logique plus collective sur le marché de masse.

Pour les grands et moyens consommateurs : l'obligation prudentielle refléterait directement les engagements contractuels des fournisseurs vis-à-vis de leurs clients et les opérations sur le marché associées. En particulier, les consommateurs de ce segment s'engagent souvent fermement et sont soumis à des frais de résiliation en cas de rupture du contrat. Pour ces consommateurs, une **couverture complète des consommations** selon les modalités de l'engagement de prix (ou de formule de prix) du contrat semble s'imposer.

Pour les consommateurs du marché de masse : la stratégie d'approvisionnement est construite sur la base d'une analyse statistique du portefeuille. L'obligation prudentielle pourrait prendre en compte les incertitudes qui pèsent sur l'évolution du portefeuille. La CRE estime dans ce cadre que la principale incertitude devant être retenue porte sur l'existence ou non de frais de résiliation dans le contrat de fourniture.

Les déclarations des fournisseurs devraient permettre de segmenter les volumes entre le marché de masse et le haut et milieu de portefeuille. Au sein du marché de masse, les déclarations des fournisseurs devraient permettre de segmenter les volumes sujets ou non à des frais de résiliation anticipée.

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

⁷ En électricité :

- Le milieu de portefeuille correspond aux sites dont la puissance est supérieure à 36KVA (ces sites correspondent à des locaux de PME par exemple (consommation annuelle généralement comprise entre 0,15 GWh et 1 GWh).
- Le haut de portefeuille couvre les grands sites non résidentiels dont la puissance souscrite est supérieure ou égale à 250 kW. Ces sites sont des grands sites industriels, des hôpitaux, des hypermarchés, de grands immeubles, etc. (consommation annuelle supérieure à 1 GWh en général).

En gaz naturel,

- le milieu et haut de portefeuille couvrent les sites raccordés au réseau de transport ainsi que les sites non résidentiels raccordés au réseau de distribution dont la consommation annuelle de référence (CAR) est supérieure à 30 MWh.

⁸ En électricité :

- le marché de masse : couvre les sites résidentiels dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA et leur consommation annuelle est pour la majorité des sites inférieure à 20 MWh et les petits sites non résidentiels dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA. Ces sites correspondent aux petits commerces, professions libérales, artisans, etc.). Leur consommation annuelle est généralement inférieure à 0,15 GWh.

En gaz naturel :

- le marché de masse couvre les sites non résidentiels et résidentiels dont la CAR est inférieure à 30 MWh.

3.1.2. Offres concernées

Le contrôle de couverture se définirait par l'évaluation de l'adéquation entre les volumes concernés par un engagement contractuel du fournisseur en prix fixe ou en schéma d'approvisionnement auprès de ses clients d'une part, et les pratiques de couverture réelles du fournisseur pour honorer ces engagements, d'autre part. Le cadre prudentiel envisagé par la CRE ne se limiterait pas au contrôle des offres à prix fixe, car le marché français comporte une diversité d'offres (à clic, indexées sur une référence lissée...) mettant tout autant à risque le fournisseur en cas de déficit de couverture par rapport à ses engagements. Ainsi, il convient d'identifier les types d'offres faisant l'objet d'un engagement contractuel, en limitant l'évaluation de conformité à l'engagement contractuel.

Dans le cadre de son contrôle prudentiel, la CRE 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.

- *Exemple 1 : une offre à prix fixe imposera au fournisseur qui s'est engagé sur le prix de vente auprès de son consommateur de couvrir en amont, dans la mesure du possible, l'ensemble des prévisions de consommation*
- *Exemple 2 : une offre indexée au marché spot permettra au fournisseur d'être en position ouverte jusqu'à la veille du jour de consommation.*
- *Exemple 3 : une offre indexée sur le tarif réglementé de vente d'électricité devra avoir couvert la quote-part des volumes lissés et rester ouverte sur la quote-part des volumes restant à lisser.*

Les déclarations des fournisseurs devraient permettre d'isoler les volumes par type d'offres afin que le contrôle se borne à assurer la symétrie entre le contrat et l'approvisionnement amont.

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

3.2. Dimensionnement et suivi de l'obligation de couverture

3.2.1. Fréquence du contrôle et période analysée

La CRE estime que le contrôle de l'obligation de couverture devrait intervenir une fois par an et s'appuyer sur un guichet unique de déclaration des fournisseurs, sans que cela ne l'empêche de pouvoir demander, ponctuellement et à tout moment, à un fournisseur une mise à jour des documents de suivi de couverture. Les fournisseurs devraient pour leur part suivre l'évolution de leur couverture et signaler à la CRE les situations de déviation significative qui pourraient apparaître entre deux guichets.

Ce contrôle de l'obligation de couverture serait *ex ante* et *ex post*.

Contrôle *ex ante* : chaque fournisseur devra déclarer au 1^{er} janvier de l'année N, son niveau de couverture pour les volumes assujettis à l'obligation prudentielle, et ce jusqu'à la dernière année sur laquelle il s'est engagé

Contrôle *ex post* : les éléments déclarés par les fournisseurs comprendront également une revue sur l'année écoulée (N-1) de la conformité de la stratégie d'approvisionnement du fournisseur. Ce contrôle *ex post* visera à confirmer le respect des taux minimum de couverture, à mesure que les produits de couverture plus fins sont disponibles sur le marché. Pour chaque mois de l'année écoulée, le fournisseur communiquera le taux de couverture mensuel de son portefeuille, pour la période restant à livrer en N-1, et pour chaque mois de la période visée lors du contrôle *ex ante*

Ex : Le fournisseur contrôlé au 1^{er} janvier N devra rendre compte, ex-post, de ses approvisionnements vus de fin août de l'année N-1 : le fournisseur déclarera le niveau de couverture à fin août N-1 de ses offres pour septembre, octobre, novembre, décembre N-1 ainsi que pour l'ensemble des mois des années N, à N+3, pour un fournisseur proposant des offres à trois ans.

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 ?

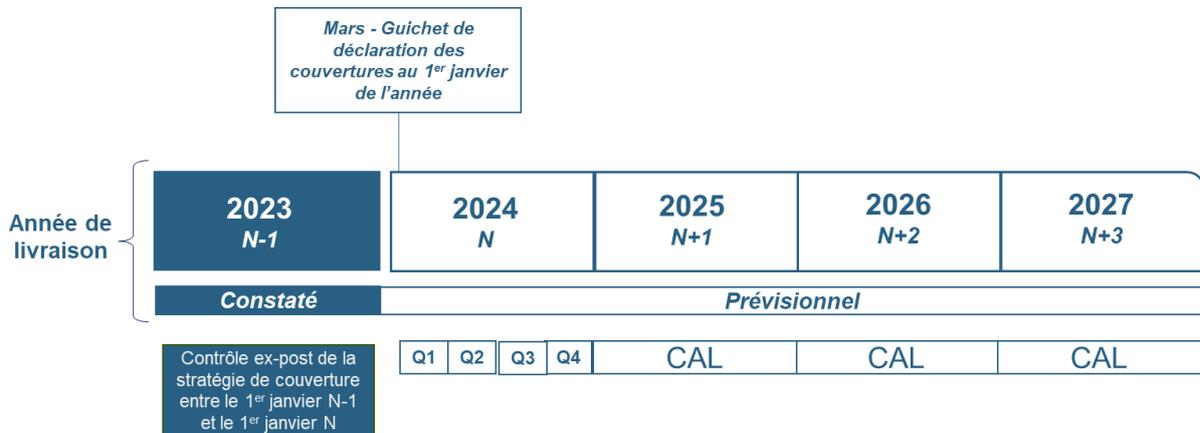
Question 6 Un contrôle au pas de temps annuel vous semble-t-il suffisant ? Un contrôle semestriel pour couvrir chaque saison serait-il davantage approprié ?

3.2.2. Périodes d'évaluation des contraintes de couverture

La CRE souhaite couvrir l'horizon temporel des engagements contractuels des fournisseurs tout en prenant en compte les contraintes de disponibilité des produits de marché pour l'approvisionnement.

Par ailleurs, le taux de couverture des fournisseurs doit pouvoir être foisonné entre les mois de livraison pour les années ultérieures. Il ne sera ni envisageable ni possible techniquement d'étudier le taux de couverture prévisionnel des fournisseurs, pour chaque mois sur les quatre prochaines années. À l'inverse, la CRE estime qu'une obligation de couverture à maille annuelle pour l'année en cours serait insuffisante, puisqu'elle permettrait aux fournisseurs de laisser ouverts des spreads de forme saisonniers en dépit de la proximité de l'échéance. À cet effet, et afin de prendre en compte la disponibilité physique des produits, la CRE envisage d'étudier le taux de couverture des fournisseurs :

- A la maille mensuelle pour l'année N-1
- A la maille trimestrielle pour l'année N
- A la maille annuelle pour les années N+1, N+2 et N+3 (*dans l'exemple ci-dessous d'un fournisseur engagé contractuellement jusque 2027*)



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

3.2.3. Niveau de couverture minimum cible

Le dimensionnement du niveau de couverture minimum cible est central pour assurer l'efficacité du mécanisme. A ce stade, la CRE considère pertinent que ce niveau minimal cible soit établi à 100% des consommations prévisionnelles des offres en portefeuille visées au 3.1.2. Une marge de tolérance normative pourrait être prise en compte afin de couvrir les éventuels décalages temporaires pouvant survenir. À ce titre, la CRE proposerait une marge de tolérance de 3%, diminuant le taux de couverture minimum cible à 97%.

S'agissant des consommations prévisionnelles considérées :

- il s'agirait des consommations à température normale des clients effectivement en portefeuille⁹, la CRE estimant que l'écart entre la consommation réelle et prévisionnelle est couvert par les *mark-up* des contrats ;
- sur moyen et haut de portefeuille, les fournisseurs proposant des offres avec un engagement de prix (prix fixes ou à clic), peuvent introduire des indemnités de résiliation anticipée (IRA). La CRE estime donc que les consommations prévisionnelles considérées doivent correspondre aux volumes engagés ;
- sur le marché de masse, la CRE estime nécessaire de tenir compte de l'existence ou non de frais de résiliation, faisant peser un risque d'attrition sur le portefeuille du fournisseur en cas de baisse des prix de gros. La CRE propose ainsi que la courbe de charge de consommations prévisionnelles des contrats n'incluant pas de frais de résiliation intègre un taux d'attrition annuel de 10 à 15%.

Offre	Segment	Effet de l'attrition	Taux de couverture
Offre à clic	Moyen et haut de portefeuille	Non	97% des volumes assujettis à une demande de couverture par le client
Prix fixes	Moyen et haut de portefeuille	Non	97% de la prévision de consommation du client à souscription du contrat

Offre	Segment	Effet de l'attrition	Taux de couverture
Prix fixes	Marché de masse sans IRA	Oui	97% de la prévision de consommation du client à souscription du contrat à laquelle sont intégrés les effets du taux d'attrition
Prix fixes	Marché de masse avec IRA	Non	97% de la prévision de consommation du client à souscription du contrat
Prix indexés sur une référence régulée ou autre référence d'indexation ¹⁰	Marché de masse sans IRA	Oui	97% de la prévision des volumes de consommation du client pouvant être lissés par application de la formule de lissage, à laquelle sont intégrés les effets du taux d'attrition

⁹ L'assiette d'obligation de couverture ne comprendrait pas les perspectives de croissance du portefeuille.

¹⁰ Autre référence d'indexation : indexation reposant sur un approvisionnement au moins trois mois avant livraison.

Prix indexés sur une référence régulée ou autre référence d'indexation	Marché de masse avec IRA	Non	97% des volumes de consommation du client pouvant être lissés par application de la formule de lissage
--	--------------------------	-----	--

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 ?

3.3. Critères d'éligibilité des couvertures prudentielles

L'objectif de la régulation prudentielle est d'assurer une couverture des volumes faisant l'objet d'un engagement contractuel sur le prix ou le schéma d'approvisionnement. En première approche, la CRE considère que l'ensemble des moyens permettant aux fournisseurs de s'approvisionner devraient être pris en compte dans l'analyse.

La CRE identifie, *a minima*, les moyens de couverture suivants : les actifs physiques de production, les contrats d'achat direct dits « PPA », ainsi que les couvertures physiques ou financières achetées sur le marché de gros. **Pour l'ensemble de ces instruments, la CRE devrait pouvoir s'assurer de la fiabilité des volumes déclarés, de la fixité des prix d'achat ou du coût de production pour les actifs physiques, et de la fiabilité des contreparties internes ou externes mobilisées.**

3.3.1. Couverture par la détention d'actifs physiques

S'agissant de couverture par des actifs physiques, le fournisseur devrait pouvoir justifier à la CRE les règles d'affectation des volumes et les hypothèses de productible sous-jacentes.

Lorsqu'il s'agit de ventes internes explicites, le fournisseur devrait également préciser les prix correspondants.

Dans le cas de figure d'un équilibrage global entre le portefeuille d'approvisionnement et de commercialisation (« *netting interne* »), ne donnant pas lieu à des ventes internes explicites, le fournisseur devrait quantifier un « volume de couverture à prix fixe équivalent » offert par sa production, en précisant si nécessaire les couvertures marché des prix des intrants (combustibles, certificats d'émission).

Cette stratégie d'approvisionnement pouvant exposer le fournisseur à une déviation entre le productible déclaré et la production réelle, ce dernier devrait compléter sa déclaration d'une analyse spécifique sur le risque profil, le risque industriel, et les stratégies de mitigation de ces risques.

3.3.2. Couverture par des PPA (Power Purchase Agreement ou contrats d'achat direct)

Le niveau de production retenu par le fournisseur devrait expliciter l'hypothèse sous-jacente de production de l'actif (P90/P50) – et le cas d'espèce s'appuyer sur les stipulations du contrat d'achat d'électricité ou les documents techniques de la transaction.

Cette stratégie d'approvisionnement pouvant exposer le fournisseur à une déviation entre le productible déclaré et la production réelle, tant en volume global qu'en profil, ce dernier devrait compléter sa déclaration d'une analyse spécifique sur le risque profil, sur le risque industriel, et les stratégies de mitigation du risque devront être identifiées.

Le fournisseur devrait également préciser la note financière moyenne de ses contreparties de PPA, et le cas échéant, les sécurisations financières associées aux contrats.

3.3.3. Couverture par des produits du marché de gros

S'agissant des modalités d'approvisionnement, la CRE distingue trois cas de figure :

➤ **L'approvisionnement en propre par l'entité titulaire de l'autorisation de fourniture**

La CRE estimerait nécessaire d'apprécier dans l'analyse les modalités de sécurisation financière des transactions à prix fixe conclues sur les marchés de gros. Elle distingue à ce titre quatre niveaux de sécurisation pouvant induire des risques de contrepartie différents :

- Transaction via une compensation centralisée : transactions faisant intervenir une chambre de compensation
- Transaction via une compensation bilatérale : transactions compensées directement entre parties
- Transaction intégrant une sécurisation financière sans compensation : le type de garantie devra le cas échéant être précisé
- Transaction sans sécurisation financière

Le fournisseur devrait préciser la répartition de son approvisionnement marché entre ces catégories. Le fournisseur devrait indiquer à la CRE la note financière moyenne de ses contreparties (à l'exclusion des volumes compensés de façon centralisée).

➤ **L'approvisionnement via une société sœur du groupe :**

Dans ce cas de figure, le fournisseur devrait préciser, en complément, à la CRE :

- Si la société en charge de l'approvisionnement est par ailleurs régulée par une autre instance (*régulation financière par exemple*).
- S'il existe ou non des procédures de gestion de risques, un mandat de gestion, une limite d'exposition aux risques applicable à l'entité en charge de l'approvisionnement.
- Si la conformité aux règles de fonctionnement interne fait l'objet ou non, d'un audit de conformité régulier.
- Si le groupe distingue comptablement les charges et les recettes entre l'activité de fourniture et l'activité de trading.

➤ **L'approvisionnement via une société tierce**

Dans ce cas de figure, la société devrait préciser l'identité des contreparties, et si une analyse de risques de contrepartie est menée à leur sujet.

La CRE propose dans un premier temps d'inclure dans l'analyse l'ensemble des produits de couverture sous réserve qu'ils assurent au fournisseur un volume couvert équivalent prix fixe. Le fournisseur devrait communiquer les caractéristiques de ces couvertures ainsi que les risques associés.

Dans un second temps, la CRE pourrait prendre en compte ces risques pour apprécier le degré de fiabilité global de la couverture : elle pourrait le cas échéant, appliquer un taux d'abattement sur le volume de la couverture déclaré, si le niveau de fiabilité de la couverture n'est pas satisfaisant. Ce taux d'abattement serait graduel et refléterait le degré des risques associés à la couverture.

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 ?

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 ?

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

4. Evaluation des capacités financières des fournisseurs.

Dans le cadre du processus de contrôle prudentiel envisagé, la CRE pourrait être amenée à soumettre un fournisseur ne respectant pas l'obligation de couverture à un test de résistance simplifié ou à un test de résistance renforcé.

Dans cette perspective, la CRE souhaiterait collecter systématiquement et pour l'ensemble des fournisseurs actifs sur le marché de détail les éléments comptables et financiers permettant une analyse de la capacité de l'entreprise à résister aux aléas (cf. 2.2.2).

Chaque fournisseur serait tenu de communiquer à la CRE tout changement en cours d'année pouvant affecter les conclusions de l'analyse financière.

Dans le cadre de la procédure de contrôle prudentiel, la CRE pourrait être amenée à collecter des éléments financiers plus spécifiques, en particulier auprès des fournisseurs soumis au stress test financier complet.

À ce stade, la CRE considère que l'évaluation annuelle de la résilience du fournisseur pourrait reposer sur les éléments suivants.

4.1. Informations comptables

Chaque fournisseur devrait communiquer à la CRE les rapports de gestion des trois dernières années incluant les comptes de résultat, le bilan et les tableaux de flux de trésorerie, ainsi que les comptes certifiés incluant l'attestation du ou des commissaires aux comptes.

4.2. Notation financière

La CRE souhaiterait pouvoir objectiver chaque année une note financière applicable à chaque fournisseur.

En présence d'une notation financière réalisée par un acteur tiers (agence de notation, Banque de France...), la CRE retiendrait cette notation financière. Le fournisseur devrait le cas échéant transmettre à la CRE les détails de cette notation.

En l'absence d'une notation financière réalisée par un acteur tiers, la CRE établira une évaluation interne sur la base des éléments transmis par les fournisseurs. Cette évaluation mise à jour annuellement par la CRE aurait un usage exclusivement dédié aux contrôles du régulateur des obligations prudentielles.

4.3. Éléments financiers complémentaires

La CRE souhaiterait collecter, a minima, les éléments financiers complémentaires suivants auprès des fournisseurs :

Le plan d'affaires à moyen terme, jusqu'aux échéances des offres soumises à la régulation prudentielle : bilan, comptes de résultat et tableaux de flux de trésorerie tels que présentés aux organes de gouvernance de la société.

- La capacité de mobilisation de trésorerie – notamment dans le scénario d'une variation brutale des prix de gros : montant des disponibilités, limites des lignes de crédit, capacité d'endettement, sensibilité des appels de marge des couvertures aux prix de gros

Les fournisseurs seraient libres de transmettre tout autre élément de nature à éclairer les analyses conduites par la CRE.

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 ?

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

La CRE estime que l'introduction d'une régulation prudentielle suppose la généralisation d'une discipline de marché plaçant au cœur de l'activité de fourniture la gestion des risques de l'activité, qui passe à la fois par leur évaluation et leur suivi, ainsi que par la gouvernance de l'entreprise (cf 2.2.3).

5.1. Qualification et identification des risques supportés par la société.

La capacité de la société à identifier et quantifier les risques liés à son activité est un prérequis nécessaire à la mise en place d'une stratégie de couverture, qui est par ailleurs contrôlée par la CRE (cf. 2.2.1).

La CRE estime qu'un suivi des risques supportés par le fournisseur pourrait être formalisé par :

- Une cartographie des risques de l'entreprise pouvant impacter la situation financière de la société
 - Les risques de marchés (*évolution des prix, appels de marges, volumes ou nombre de clients*)
 - Les risques du débiteur (*non-paiement ou retard de paiement d'un débiteur*)
 - Les risques de contrepartie (cf 3.3)
 - Les risques de liquidités (*liquidités insuffisantes face aux obligations de paiement*)
 - Les risques liés à d'autres activités annexes à la fourniture d'électricité et de gaz
- Une analyse de la portée de chaque risque afin d'en fixer des limites d'exposition.
- Une quantification des limites d'exposition.

5.2. Procédure de gouvernance

En complément de la gestion opérationnelle des risques, l'organisation d'un fournisseur et sa chaîne de décision doivent lui permettre de prévenir et traiter efficacement ces risques.

La CRE considère ainsi à ce stade que :

Sur l'organisation interne :

- Les fournisseurs devraient faire en sorte que les postes de direction soient occupés par des personnes justifiant d'une expérience dans le secteur de l'énergie.
- La société devrait désigner un salarié de direction démontrant son expérience dans la gestion de risques liée aux marchés de l'énergie. Cette personne serait identifiée au sein de l'entreprise comme responsable de la gestion des risques dans l'organigramme.
- Le responsable de la gestion des risques ne devrait pas occuper le poste de directeur général ou président de la société et ne devrait pas non plus être lié à une fonction d'achat ou vente d'énergie dans l'entreprise, et ce afin d'évaluer les risques de la société en toute indépendance.

Sur les procédures internes :

- Le fournisseur devrait expliciter dans sa documentation interne la procédure interne de gestion des risques et l'implication des organes dirigeants dans cette procédure.
- Cette procédure détaillerait l'implication des organes dirigeants dans le contrôle interne et notamment sur les modalités d'approbation des limites de risques.

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), proposées par la CRE ?