

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

Date de la contribution : 30/09/2024

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

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

Favorable

Commentaire :

EDF adhère à l'objectif poursuivi par la Directive Electricité et par la CRE. L'objectif de la mise en place de règles prudentielles est de s'assurer que les fournisseurs soient en mesure d'honorer les engagements pris auprès de leurs clients. Ces règles doivent donc permettre de protéger d'une part, les consommateurs qui seront certains de conserver les mêmes conditions d'achat jusqu'au terme de leur contrat, et d'autre part la collectivité qui n'aura pas à assumer les conséquences économiques du défaut d'un ou plusieurs fournisseurs. Dans le même temps, EDF note la remarque de la CRE soulignant que, compte tenu de l'atteinte que ces règles sont susceptibles de porter à la liberté d'entreprendre des fournisseurs, cette régulation doit être « proportionnée et raisonnable » au regard du but poursuivi. La CRE doit par ailleurs veiller à limiter les contraintes opérationnelles reposant sur les fournisseuses liées à son contrôle.

La capacité d'un fournisseur à honorer ses engagements dépend à la fois de son niveau de couverture du risque « prix de marché » et, pour la part de ce risque non couverte, de sa surface financière. Les principes exposés par la CRE paraissent bien prendre en compte ces deux aspects et visent à permettre de limiter la charge induite sur le fournisseur (stress test, reporting, etc.).

A ce titre, le principe d'un « **niveau de couverture minimum cible** » en volumes accompagné, dans les seuls cas où elle n'est pas respectée, d'un test de résilience du fournisseur face au risque qu'il encourt, semble être un bon compromis entre : l'objectif poursuivi par les mécanismes d'obligations prudentielles des fournisseurs, la charge opérationnelle induite pour le fournisseur, et une atteinte strictement proportionnée à la liberté d'entreprendre du fournisseur qui doit rester libre de sa stratégie commerciale. Concernant le test de résilience proposé par la CRE, EDF alerte toutefois sur les indicateurs qui pourraient être sollicités par la CRE, ceux-ci pouvant être de nature sensible et relever de la politique du fournisseur.

Enfin, EDF considère comme souhaitable de proposer des principes de formalisation d'une politique et gouvernance de gestion des risques pour autant que ceux-ci demeurent indicatifs, et que la liberté commerciale du fournisseur ne soit pas indûment entravée.

Si EDF adhère pleinement aux grandes lignes rappelées dans les paragraphes ci-dessus, elle émet toutefois dans la suite de cette réponse plusieurs réserves concernant certains aspects des principes retenus par la CRE et les modalités détaillées proposées.

Définition de l'obligation de couverture des fournisseurs

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

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

EDF est d'accord avec certains principes de segmentation indiqués par la CRE, notamment la distinction entre les offres engageantes ou non pour le client (avec ou sans indemnité de résiliation) et entre les offres dont l'approvisionnement est constitué à l'avance (marché de masse) ou au moment de la contractualisation (back to

back).

Cependant les segmentations proposées (en note 7 et 8 du document de consultation) semblent trop rigides pour tenir compte de toutes les situations - par exemple celle des clients multisites. La segmentation devrait être laissée à la main des fournisseurs afin de pouvoir calculer précisément l'obligation de couverture en fonction de la réalité de l'engagement du fournisseur et du *sourcing* attribué à chaque client. De plus, il conviendrait que la CRE précise que le contrôle sera évalué à la maille globale et non segment par segment afin de ne pas entraver la liberté des fournisseurs de foisonner leurs risques sur l'ensemble du portefeuille.

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

Favorable

Commentaire :

EDF considère que la définition des offres proposées par la CRE correspond bien à la réalité du marché. Cependant, toutes les offres doivent répondre à des règles prudentielles adaptées, non pas à la maille de l'offre, mais à la maille du segment concerné.

Question 4 : Etes-vous d'accord avec la proposition de la CRE, à savoir la mise en place d'un double contrôle portant à la fois sur un contrôle ex-post et un contrôle prévisionnel des obligations de couverture ?

Défavorable

Commentaire :

Remarque : la rédaction du paragraphe « Contrôle ex post » nécessiterait selon nous quelques éclaircissements^[1] (cohérence entre les principes et les exemples donnés par la CRE sur le taux de couverture mensuelle sur 3 ans).

EDF estime que le contrôle ex post n'est pas nécessaire et qu'il n'est pas proportionné à l'objectif poursuivi. En effet le contrôle devrait se concentrer sur la capacité du fournisseur à couvrir ses engagements futurs. Regarder le passé représenterait une charge de reporting pour les fournisseurs et de contrôle pour la CRE sans que ce travail ne puisse servir à prévenir un risque de faillite. Quoique la CRE ne précise pas la finalité du contrôle ex post dans sa délibération, nous comprenons qu'un tel contrôle pourrait apporter à la CRE l'assurance que les pratiques attestées lors du contrôle annuel ont également été suivies au fil de l'eau tout au long de l'année précédente. Toutefois au regard de la charge représentée par ces contrôles ex post et de leur absence d'intérêt préventif à une faillite, ils ne devraient être demandés, le cas échéant, par la CRE que ponctuellement, dans les cas où elle aurait un doute sur la pratique d'un fournisseur donné. Les contrôles ex post ne devraient donc pas s'imposer à tous les fournisseurs de façon systématique comme cela est envisagé dans la consultation.

De plus, EDF estime que la date du 1^{er} janvier n'est pas adaptée pour transmettre les éléments nécessaires au contrôle annuel de la CRE. En effet, cette date paraît arbitraire par rapport à l'objectif poursuivi ; elle pose, par ailleurs, de sérieuses difficultés en raison des contraintes opérationnelles liées à cette période de l'année très chargée. La date de contrôle devrait faire l'objet d'une concertation des acteurs.

Enfin, EDF invite la CRE à préciser les sanctions qu'elle envisage à la suite de contrôles qui ne satisferaient pas les règles.

^[1] L'exemple proposé par la CRE en partie 3.2.1 semble en contradiction avec les principes établis par ailleurs dans le même paragraphe. En particulier, celui-ci semble indiquer que le contrôle ex-post se concentrera sur les seuls mois de septembre à décembre N-1, excluant ainsi un contrôle ex-post sur les mois de janvier à septembre N-1. En outre, ce même exemple mentionne le contrôle de « l'ensemble des mois des années N à N+3 » alors qu'il est précisé par ailleurs que le contrôle se fait à la maille trimestrielle en année N et à la maille annuelle pour les années suivantes.

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

Le rythme annuel semble être un bon compromis entre l'objectif de fiabilité, les contraintes et la charge de travail des fournisseurs.

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

Favorable

Commentaire :

Le découpage des périodes proposé par la CRE correspond aux produits de marché disponibles et paraît adapté à la réalité des processus opérationnels en période normale. EDF précise toutefois que selon les offres proposées, les niveaux de couverture ne sont pas les mêmes à un instant donné aux différents horizons de livraison. Par exemple, une offre à prix fixe lissée sur 2 ans pour une livraison sur l'année N doit être couverte à 100% le 31 décembre N-1, mais le lissage éventuel dépend de la stratégie retenue par le fournisseur (par exemple en cas de lissage linéaire, couverture à 50% le 31 décembre N-2 et à 0% le 31 décembre N-3 et avant).

Il convient par ailleurs de noter que les couvertures marché restent tributaires d'une liquidité suffisante, laquelle est fonction de la granularité du produit considéré ainsi que de la conjoncture. Les couvertures Q3 et Q4 de l'année N pourraient ainsi n'être réalisées que tardivement en année N-1, voire en année N. Dans le même esprit, EDF invite la CRE à préciser que les couvertures s'entendent en produit base. EDF invite donc la CRE à reconnaître que selon les offres et la disponibilité des produits de marché, le cadencement pour des couvertures totales diffère, et qu'il faudra garder ceci à l'esprit lorsqu'elle proposera des règles prudentielles à la maille des segments de client concernés.

Les fournisseurs doivent ainsi garder la liberté de couvrir leurs offres en cohérence avec les caractéristiques (approvisionnement lissé ou pas, prévisions de vente clients...) définies pour chacune d'elles.

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

Favorable

Commentaire :

EDF est favorable à la proposition de la CRE de fixer le niveau des couvertures des fournisseurs au plus proche des volumes engagés auprès de leurs clients.

Toutefois, ce principe ne saurait être excessivement normé en raison des contraintes opérationnelles liées d'une part aux produits disponibles pour se couvrir et d'autre part au caractère incertain / prévisionnel des consommations à couvrir qui évoluent dans le temps et varient d'un portefeuille fournisseur à l'autre. Aussi il convient :

- D'accorder une marge de tolérance aux fournisseurs supérieure à 3%, de l'ordre de 10%, pour tenir compte de la granularité et liquidité des produits de marché limitées.
- De laisser au fournisseur la responsabilité des prévisions de consommations de son portefeuille. L'estimation de leurs volumes de vente fait partie de l'activité des fournisseurs qui disposent pour ce faire de leurs propres modèles et de leurs propres paramètres. Ces modélisations se basent sur l'expérience des fournisseurs et sur la connaissance fine de leurs portefeuilles. Les paramètres évoluent d'un fournisseur à l'autre et, pour un même fournisseur, d'une offre à l'autre. Fixer ces paramètres à une valeur précise ou dans une plage de valeurs, a priori et identique pour tous les fournisseurs, n'apparaît pas souhaitable. En particulier :
 - Le fournisseur est le plus à même d'évaluer le taux d'attrition de son bas de portefeuille, fonction de sa position concurrentielle. Pour s'assurer que le taux d'attrition retenu par le fournisseur est pertinent, la CRE pourrait demander à être informée de la détermination de ce dernier et en cas de désaccord, appliquer le cas échéant pour la partie insuffisamment couverte à son sens, les modalités prévues pour les non couvertures en volumes (test simplifié ou stress test complet).
 - De même, le fournisseur doit avoir la possibilité d'estimer, puis de réestimer au fil du temps, les volumes de consommations prévisionnels de ses clients en fonction des diverses informations macro ou microéconomiques qu'il reçoit (ex : sobriété renforcée des clients résidentiels, difficultés

économiques d'un secteur d'activité, évolution d'une entreprise...). Il ne saurait être excessivement contraint dans ces estimations. Aussi, comme pour le taux d'attrition, il est souhaitable de ne pas fixer ex ante des normes identiques pour tous, alors même qu'elles présentent par nature un caractère prévisionnel, et de laisser les fournisseurs établir librement les prévisions de consommation de leur portefeuille sous réserve qu'ils mettent leurs hypothèses à la disposition de la CRE. En cas de désaccord avec ces dernières, la CRE pourrait, le cas échéant, pour la partie des volumes non pris en compte par le fournisseur, les mettre dans le champ des volumes à soumettre au test financier.

Question 8 : En vous appuyant sur des analyses quantitatives étayées dans la mesure du possible, partagez-vous la prise en compte du risque d'attrition telle que proposée par la CRE ?

Défavorable

Commentaire :

Le taux d'attrition est un des paramètres permettant d'estimer les consommations prévisionnelles. Comme indiqué dans la réponse à la question précédente, il peut varier sensiblement d'un fournisseur à l'autre et évoluer dans le temps. La détermination et la prise en compte de ce paramètre doit donc rester sous la responsabilité du fournisseur.

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

Défavorable

Commentaire :

EDF ne partage pas plusieurs principes proposés par la CRE dans la section 3.3.

En premier lieu, concernant la couverture par la détention d'actifs physiques, EDF considère que le principe de contrôle seulement en volume doit être appliqué à ce type de couverture comme aux couvertures par des produits de marché. Aussi, communiquer à la CRE « des prix correspondants » pour les ventes internes n'est pas pertinent et serait de nature à créer une dissymétrie de contrôle entre les différents modes de couverture et les différents fournisseurs. De la même façon, il apparaît excessif et discriminant d'exiger des hypothèses de productible ainsi qu'une analyse spécifique du risque profil, des risques industriels ainsi que de la stratégie de mitigation de ces risques pesant sur la production. Ces aspects propres à la production ne trouvent pas à s'inscrire dans une régulation des activités de fourniture. La justification de l'affectation de volumes est suffisante pour assurer un bon contrôle de la CRE.

En second lieu, le contrôle de la couverture marché des prix des intrants peut être comprise sur le plan théorique mais, dans les faits, paraît inopérante tout en étant génératrice d'une plus grande complexité administrative. Ces couvertures ne concerneraient qu'une portion minoritaire de la production, n'ayant généralement pas vocation à couvrir les engagements pris dans la durée. Ce contrôle proposé par la CRE est de second ordre et ne devrait être mis en œuvre, le cas échéant, que si des pratiques problématiques étaient observées à l'usage.

Enfin, de la même façon, le contrôle des contreparties prévu dans le cas de couverture par des PPA et, a fortiori, par des produits du marché de gros paraît générateur d'une complexité excessive et ne devrait être mis en œuvre, le cas échéant, que si des pratiques problématiques étaient observées à l'usage.

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

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

EDF considère que la complexité administrative des contrôles doit être limitée au strict nécessaire et proportionnée au risque et aux pratiques observées. Comme indiqué dans la réponse précédente, la CRE propose plusieurs contrôles de

second ordre par rapport à la vérification de l'existence d'une stratégie de couverture. EDF propose que ces contrôles ne soient mis en œuvre que si des pratiques problématiques étaient observées à l'usage.

Question 11 : Estimez-vous utile de prévoir la possibilité d'appliquer un taux d'abattement graduel, plutôt que de rejeter les couvertures offrant un degré de fiabilité insatisfaisant ?

Défavorable

Commentaire :

EDF estime que cette approche amènerait à davantage de couverture – voire à de la sur-couverture – et que les règles proposées par la CRE visent davantage à apprécier de manière objective la fiabilité de la stratégie de couverture des fournisseurs. EDF estime donc que cette possibilité est inutile.

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

EDF n'identifie pas d'autres produits permettant ceci.

Evaluation des capacités financières des fournisseurs

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

EDF dispose de différents indicateurs financiers quant à la capacité de mobilisation de trésorerie (dont ceux mentionnés par la CRE), actualisés plusieurs fois par an. Comme indiqué dans la question 15, ces éléments sont calculés à la maille du groupe et ne sauraient être partagés à la maille du commercialisateur.

Question 14 : Les éléments comptables et financiers qui seraient collectés par la CRE permettent-ils à votre sens d'évaluer correctement la capacité financière de la société à résister aux aléas ?

Favorable

Commentaire :

Les éléments que la CRE propose de collecter nous semblent suffisants pour permettre à la CRE d'évaluer la capacité financière de la société.

En revanche, EDF considère qu'il n'est pas nécessaire pour un fournisseur respectant le principe 1 (couverture en volume sur la totalité des volumes prévisionnels engagés avec ses clients) de transmettre des informations financières, en particulier pour un fournisseur de grande taille pour lequel de nombreuses informations financières sont déjà publiques et/ou accessibles à la CRE.

En particulier EDF note que la CRE souhaiterait disposer du Plan d'affaire à Moyen Terme (PMT). Cette demande nous semble tout particulièrement excessive, en particulier dès lors que le principe 1 est respecté. Au demeurant, le PMT est un plan prévisionnel qui n'est pas engageant et ne renseigne pas sur la capacité du fournisseur à faire face à ses engagements.

Enfin, les données transmises doivent être limitées au strict nécessaire afin d'éviter des charges opérationnelles lourdes et non indispensables, tant pour les fournisseurs que pour la CRE.

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

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

Favorable

Commentaire :

EDF considère que des principes généraux de politique de gestion des risques et de gouvernance peuvent être établis par la CRE à titre indicatif de bonnes pratiques. Ceux-ci ne devraient toutefois faire l'objet de contrôle d'aucune sorte ou dériver sur d'autres aspects que ceux de la fourniture. Ils pourraient toutefois constituer une circonstance prise en compte par la CRE dans les cas où elle constaterait des écarts sur les autres volets de son contrôle.

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

Ni favorable, ni défavorable

Commentaire :

EDF partage la nécessité de mesures organisationnelles et de gouvernance formalisées. Elle considère que des principes généraux de politique de gestion des risques et de gouvernance peuvent être établis par la CRE pour servir de référence de bonnes pratiques. Ceux-ci ne devraient toutefois pas faire l'objet de contrôles systématiques mais plutôt être utilisés par la CRE dans sa grille d'évaluation pour la réalisation de tests financiers. A noter que la CRE introduit un indicateur d'expérience dans le secteur de l'énergie pour la totalité des membres dirigeants qui semble inadapté (par exemple ces compétences ne sont pas nécessaires pour un DRH ou un responsable de communication). De même, les indicateurs de compétence pourraient s'avérer subjectifs ou complexes à vérifier. Si des recommandations sur ce volet devaient être maintenues, EDF recommande qu'elles soient plutôt inscrites dans le guide de bonnes pratiques mentionné dans la question précédente.