

Étude économique de la SUISSE 2007:

## RÉGULATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ : D'AUTRES RÉFORMES SONT NÉCESSAIRES

*Extrait de l'Étude économique de la Suisse de l'OCDE, 2007, section sur les industries de réseau, au chapitre 4.*

[www.oecd.org/eco/surveys/suisse](http://www.oecd.org/eco/surveys/suisse)

### ***Le nouveau cadre réglementaire du marché de l'électricité est nettement plus propice à la concurrence***

Les tarifs de l'électricité restent supérieurs à la moyenne dans la zone OCDE, en dépit de l'abondance de l'hydroélectricité, peu coûteuse, et de l'énergie nucléaire, qui ont rendu les prix de l'électricité en Suisse moins sensibles qu'ailleurs aux hausses des prix du pétrole et du gaz enregistrées ces dernières années. Les prix sont particulièrement élevés pour les petites et moyennes entreprises qui n'ont guère de pouvoir de négociation sur le marché (OCDE, 2006a). Jusqu'à présent, le cadre réglementaire n'était pas favorable à la concurrence. Pour pouvoir accéder aux réseaux des opérateurs en place, les fournisseurs concurrents devaient s'appuyer sur les dispositions du droit général de la concurrence relatives à la lutte contre l'abus de position dominante. Ce cadre permettait seulement aux grandes entreprises clientes de choisir leur fournisseur. Les services de vente au détail aux petits consommateurs sont soumis aux obligations de service universel, ce qui oblige les fournisseurs à fournir de l'électricité aux tarifs réglementés.

La réforme du cadre réglementaire du secteur de l'électricité est une priorité de la stratégie mise en œuvre par le gouvernement en vue d'améliorer les perspectives de croissance économique à long terme. Après l'échec, lors d'un référendum organisé en 2002, de la première tentative de mise en place d'un cadre de réglementation sectorielle, un nouveau cadre réglementaire a été approuvé par le Parlement et entrera en vigueur en octobre 2008. Ce dispositif prévoit la création d'une autorité de régulation sectorielle indépendante, des règles concernant la séparation verticale des activités de réseau et de celles qui peuvent être assujetties à la concurrence, notamment la production d'électricité, le commerce de gros et le commerce de détail. La nouvelle législation donne à toutes les grandes entreprises le droit de choisir leur fournisseur d'électricité dès le départ, tandis que les ménages et les petites entreprises pourront le faire en 2013.

Le nouveau cadre de réglementation de l'énergie représente un pas en avant majeur, mettant en place les principaux dispositifs institutionnels pour l'ouverture à la concurrence de la production et du commerce de l'électricité. De fait l'expérience acquise dans les pays de l'OCDE montre qu'il faut un cadre réglementaire efficace pour parvenir à une concurrence viable après la libéralisation des marchés de l'électricité. Les avantages économiques se sont révélés les plus importants dans la production d'électricité, alors que, dans les activités de vente au détail, les possibilités de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité paraissent limitées.

Il est toutefois possible d'améliorer la réglementation des tarifs d'accès au réseau. La législation prévoit une réglementation du taux de rendement qui fixe les prix en fonction des coûts observés ex post jusqu'en 2013. Un système de plafonnement, consistant à fixer des plafonds de prix pour plusieurs années à l'avance, pourra être adopté par la suite. La réglementation par plafonnement des prix incite davantage à réduire les coûts, et l'expérience acquise en la matière au Royaume-Uni, par exemple, laisse penser que les économies réalisées sur les coûts peuvent être considérables. Il faudrait mettre en place dès que possible un système de réglementation par plafonnement. Cependant, la réglementation par plafonnement entraîne un arbitrage entre l'efficacité statique et l'efficacité dynamique, étant donné qu'un plafond à plus long terme incite plus efficacement à réduire les coûts mais entraîne des pertes d'efficacité du fait que les prix s'écartent davantage du coût marginal. Cet arbitrage peut être réduit, permettant ainsi de limiter des pertes d'efficacité, par une réglementation comparative, à savoir que les prix réglementés sont fixés par référence aux coûts des autres opérateurs, ce qui permet de séparer les prix réglementés des propres coûts de chaque opérateur (voir Weyman-Jones *et al.*, 2006, pour une description des pratiques de réglementation comparative). De plus, du fait de cette déconnexion, la réglementation comparative évite toute incitation à faire de fausses déclarations de coûts (Shleifer, 1985) qui peuvent entraver le fonctionnement de la réglementation par plafonnement. L'Allemagne utilise un système combinant la réglementation par plafonnement et la réglementation comparative. En Suisse, en raison du grand nombre d'opérateurs de réseau locaux et nationaux, il est parfaitement possible d'appliquer la réglementation comparative. Ce système devrait être mis en place pour la réglementation des prix d'accès au réseau.

### ***Il faut renforcer les règles de séparation verticale***

Il est indispensable d'établir des règles efficaces en matière de séparation verticale pour assurer une concurrence viable sur les marchés de l'électricité. Cela vaut tout particulièrement pour la Suisse, où la structure de l'actionariat dans ce secteur se caractérise par une forte intégration verticale, qui incite les propriétaires du réseau à opérer une discrimination à l'encontre des concurrents qui souhaitent accéder à leurs réseaux (voir encadré 4.2). En outre, la législation impose un régime de réglementation léger, avec de faibles effectifs de personnel et des pouvoirs d'intervention restreints. Avec ce cadre réglementaire limité, il faut que les incitations et les possibilités qu'ont les opérateurs en place d'opérer une discrimination à l'encontre des concurrents soient limitées par des obligations plus strictes de séparation verticale, ce qui réduira la nécessité d'une intervention de l'autorité de régulation.

Le nouveau cadre réglementaire exige une séparation juridique, gestionnelle et comptable de la production d'électricité et des opérations de transport à haute tension ainsi qu'une séparation comptable du commerce de détail et de la distribution. Afin de rendre effective la séparation gestionnelle du transport et de la production d'électricité, un opérateur des systèmes de transport à haute tension a été mis en place (encadré 4.3).

#### **Encadré 4.2. Le marché suisse de l'électricité**

Le marché de la production d'électricité se caractérise par un degré élevé de concentration, un groupe de cinq entreprises (les *Überlandwerke*) contrôlant 80 % de la production. L'interconnexion internationale est vaste, créant la possibilité pour des producteurs d'électricité étrangers de concurrencer les opérateurs sur le marché suisse. Cependant, l'émergence de la concurrence étrangère dépend toujours de la mise en place de règles efficaces afin d'éviter toute discrimination résultant de l'intégration verticale (voir encadré 4.3 ci-dessous). L'intégration verticale est elle aussi importante, les *Überlandwerke* étant propriétaires du réseau de transport de l'électricité en Suisse. Les *Überlandwerke* ont également des participations dans les services locaux d'utilité publique et prennent part à la vente au détail de l'électricité. Sur les cinq *Überlandwerke*, trois appartiennent entièrement aux cantons et aux communes, un est sous le contrôle majoritaire d'un canton et un appartient en majorité au secteur privé. Le réseau de distribution d'électricité est aux mains d'une multitude de services locaux d'utilité publique appartenant pour la plupart aux communes (voir OCDE, 2003 et 2006, pour des descriptions détaillées de la structure du marché).

#### Encadré 4.3. Séparation verticale de la production et du transport de l'électricité à haute tension

Une nouvelle société, *Swissgrid*, a été créée en 2006 afin de gérer les opérations du réseau de transport de l'électricité à haute tension. Le réseau et *Swissgrid* appartiennent aux cinq *Überlandwerke*. Ces derniers sont censés, en 2012, transférer leurs actifs de transport à haute tension à la société *Swissgrid*, dans laquelle ils conserveront une part proportionnelle. Les *Überlandwerke* étant contrôlés essentiellement par les cantons, *Swissgrid* appartient principalement au secteur public. Les *Überlandwerke* sont représentés au conseil d'administration de *Swissgrid*, même s'ils ne doivent pas intervenir dans ses activités, et les membres du conseil d'administration ne sont pas autorisés à occuper des postes de direction dans les *Überlandwerke*. Cependant, en tant que société, *Swissgrid* devra agir dans l'intérêt de ses propriétaires, dont les bénéficiaires sont accrus par la discrimination exercée à l'encontre des nouveaux entrants sur le marché. Le conseil d'administration de *Swissgrid* comprend aussi des représentants des cantons qui détiennent des parts importantes dans la production d'électricité, ce qui affaiblit encore leur indépendance.

Il existe dans les pays de l'OCDE deux modèles de séparation de la propriété entre les activités de production et de transport d'électricité à haute tension (AIE, 2001). Selon le premier modèle, les opérateurs du système de transport sont propriétaires du réseau mais ne sont pas autorisés à détenir des actifs de production d'électricité (modèle appliqué au Royaume-Uni et dans les pays nordiques, par exemple). Selon le second modèle, la propriété des actifs de production et de transport reste intégrée, mais l'opérateur du système de transport n'a pas de liens de propriété avec les entreprises intégrées qui détiennent les actifs de production et de transport à haute tension. C'est le modèle suivi, par exemple, par certains États des États-Unis. Le premier modèle est préférable car l'unification des opérations du système de transport avec la propriété des actifs de transport contribue à l'efficacité des décisions en matière d'investissement concernant le réseau de transport. Le second peut cependant être préféré si la séparation de la propriété des actifs de production et de transport est jugée trop difficile à réaliser.

Dans le contexte actuel de la Suisse, pour pouvoir mettre en œuvre le modèle préféré de séparation verticale de la production et du transport d'électricité à haute tension, il faudrait que les *Überlandwerke* se défassent des actifs de production. Cela permettrait d'éliminer les incitations à la discrimination à l'encontre des producteurs concurrents, tandis que la propriété des actifs de transport et les opérations de transport seraient unifiées. La prépondérance des participations publiques dans les *Überlandwerke* pourrait rendre cette option politiquement viable, même si cela nécessiterait la coopération des cantons et des communes, qui sont totalement autonomes à cet égard. Une autre solution serait que les *Überlandwerke* restent propriétaires de leurs actifs de production d'électricité. Dans ce cas, afin d'éviter toute incitation à la discrimination à l'encontre des nouveaux entrants sur le marché, il ne faudrait pas que *Swissgrid* appartienne aux *Überlandwerke*. Dans l'un et l'autre cas, les cantons ne devraient être autorisés à participer à *Swissgrid* que s'ils se défont de leurs actifs de production.

La séparation juridique, gestionnelle et comptable peut être un moyen efficace d'éviter la discrimination exercée par les opérateurs en place à l'égard des nouveaux entrants sur le marché si l'autorité de régulation est en mesure d'observer et de sanctionner les comportements discriminatoires. L'expérience acquise par les pays de l'OCDE montre cependant que les responsables de la réglementation n'ont pas la possibilité de détecter et de faire cesser la discrimination à l'encontre des producteurs d'électricité concurrents qui cherchent à accéder au réseau de transport à haute tension car ce réseau doit être géré activement en temps réel<sup>1</sup>. La séparation gestionnelle et comptable entre l'opérateur du système de transport à haute tension et les producteurs n'est donc pas suffisante. Il faut supprimer les incitations à la discrimination en séparant la propriété de la production et des opérations de transport (voir, par exemple, Hunt, 2002 ; AIE, 2001). De fait, sans cette séparation de la propriété, il sera probablement difficile de concrétiser les avantages potentiels attendus du nouveau cadre réglementaire. Il faut donc rendre effective la séparation de la propriété des opérations de production et de transport à haute tension.

L'efficacité de la séparation comptable dépend de l'adoption de règles de comptabilisation des coûts qui soient adaptées aux besoins d'information de l'autorité de régulation. De fait, comme la séparation comptable est la seule obligation de dégroupage imposée aux réseaux de distribution, il est particulièrement important qu'elle soit mise en œuvre de façon efficace. Or, la nouvelle législation ne prévoit pas de règles de comptabilisation des coûts aux fins de réglementation. La comptabilisation des

coûts dans les comptes financiers des entreprises n'est guère adaptée aux besoins de la réglementation (OCDE, 2006a).

Le fait que les *Überlandwerke* détiennent des participations dans les services d'utilité publique locaux risque de nuire à l'indépendance entre l'offre et la demande sur le marché. Les services d'utilité publique locaux seront dans une position clé lorsqu'il s'agira de faire jouer la concurrence entre les fournisseurs d'électricité, surtout pendant la période de transition allant jusqu'à 2013, au cours de laquelle les ménages ne pourront pas choisir librement leur fournisseur. La faiblesse des obligations de séparation verticale imposées aux réseaux de distribution offrira aux grandes entreprises en place de production d'électricité de nouvelles possibilités de discrimination à l'encontre des concurrents, ce qui aura des effets négatifs sur l'entrée sur le marché et sur les possibilités de concurrence étrangère. En Allemagne, par exemple, le renforcement de l'intégration verticale qui a fait suite à la libéralisation du marché a contribué à la faiblesse de la concurrence, comme en témoigne, par exemple, le petit nombre de clients ayant changé de fournisseur et la hausse des prix (OCDE, 2006d). Il faudrait empêcher les *Überlandwerke* d'acquérir des parts supplémentaires dans les réseaux de distribution d'électricité.

## BIBLIOGRAPHIE

Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons, New York.

AIE (2001), *Competition in Electricity Markets*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Études économiques, Suisse*, Paris.

OCDE (2006a), *La réforme de la réglementation en Suisse*, Autorités de régulation du transport aérien, des chemins de fer, des télécommunications et des services postaux, Paris.

OCDE (2006d), *Études économiques, Allemagne*, Paris.

Schleifer, A. (1985), « A Theory of Yardstick-Competition », *Rand Journal of Economics*, Vol. 16, pp. 319-327.

Weyman-Jones, T., J. Boucinha, C. Godinho, C. Feteira Inacio, P. Martins and J. Latore (2006), « Efficiency Analysis for Incentive Regulation », dans T. Coelli et D. Lawrence (eds.) (2006), *Performance Measurement and Regulation of Network Utilities*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.

---

1. Afin, par exemple, d'égaliser l'offre et la demande d'électricité.