MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ : CONCURRENCE ET DÉSENCHÈVÈTLEMENT DU « SWISS GRID »

La Suisse est-elle prête pour la concurrence et pour l'Europe ?

Urs Meister, Avenir Suisse

DOCUMENT DE DISCUSSION

Ce document analyse les effets des structures de propriété, fortement étatiques, qui caractérisent actuellement le marché suisse de l'électricité, à la veille de sa libéralisation. On y montre que les liens étroits entre les acteurs du marché, notamment entre les entreprises d'interconnexion, en tant que productrices, et Swissgrid, en tant qu'exploitant du réseau, constituent des obstacles à une concurrence efficace. Le manque d'indépendance et la faiblesse voulue de la régulation rendent inattrayante l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs, obstacle particulièrement gênant face à la pénurie d'électricité qui nous menace. La libéralisation ne doit toutefois pas être réalisée pour elle-même, mais pour les effets qu'elle aura sur la croissance de toute l'économie. Un renforcement de la concurrence présuppose un plus grand engagement des acteurs privés, indépendants, sur le marché de l'électricité, soit dans les entreprises d'interconnexion, soit dans l'exploitant du réseau, soit des deux côtés. Dans tous les cas, la libéralisation devrait être accompagnée d'un retrait des cantons de l'économie de l'électricité.

01 Introduction

D'un point de vue technique, les réseaux de transport assurent le transfert de l'électricité, au niveau de la haute tension, des centrales électriques aux réseaux de distribution ou directement aux consommateurs. Tout aussi important est leur rôle sur le plan commercial. Créer un marché du transport de l'électricité par la duplication des réseaux n'a aucun sens d'un point de vue économique, car les frais d'investissement seraient trop élevés. Les réseaux électriques constituent ce que l'on appelle des monopoles naturels. Contrairement à d'autres secteurs basés sur des réseaux, le transport de l'électricité ne connaît, même dans un avenir prévisible, aucun substitut technique, tel que la téléphonie mobile, le réseau fixe, le câble TV ou le Wireless LAN pour les télécommunications. Sur le marché de l'électricité, la concurrence ne peut donc pas avoir lieu au niveau du transport (et de la distribution), mais seulement sur les plans de la production, du commerce et de la vente. Cette concurrence pré suppose que tous les acteurs du marché bénéficient des mêmes conditions, non discriminatoires, d'utilisation du réseau. A cette fin, des exigences peuvent être définies envers l'indépendance organisationnelle du réseau de transport par rapport aux autres phases de la création de valeur, telles que le commerce, la production et la vente. Auparavant intégrés de manière verticale, les distributeurs doivent appliquer des mesures de «désenchevêtrement ou de dégroupage», afin qu'ils ne désavantagent pas leurs concurrents ni ne se privilégient eux-mêmes dans l'utilisation du réseau. En plus de cela, les conditions d'accès au réseau peuvent être régulées par une instance indépendante.

Les expériences faites aux États-Unis et dans l'Union européenne montrent que l'indépendance institutionnelle de l'exploitant du réseau constitue l'élément central de la réalisation d'une concurrence qui fonctionne. Aux États-Unis, les réseaux sont exploités pour la plupart par des sociétés économiquement indépendantes (régionales). Par contre, le dégroupage est défini de manière moins systématique dans les prescriptions minimales de l'Union européenne, qui se contente d'exiger que

les groupes intégrés de manière verticale externalisent leurs réseaux de transport à des filiales juridiquement autonomes (legal unbundling). Ces prescriptions minimales laissent une grande marge de manœuvre aux ex-monopolistes et sont donc peu appropriées pour assurer une concurrence efficace. L'Union européenne l'a aussi compris, et a annoncé leur renforcement.

En Suisse, la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl), qui entrera en vigueur le 1er janvier 2008, prévoit l'exploitation du réseau de transport par une société autonome. Cette exploitation a donc été retirée (dans une large mesure) aux entreprises d'interconnexion, qui étaient jusque là intégrées verticalement, pour être confiée à Swissgrid, qui est ce que l'on appelle un opérateur de système indépendant (Independent System Operator, ISO). Après un délai transitoire de cinq ans, les réseaux eux-mêmes seront aussi transférés à Swissgrid, qui deviendra alors un «opérateur de système de transmission» (Transmission System Operator, TSO). L'indépendance de Swissgrid est toutefois relativisée par le fait que ses actionnaires sont les huit grandes entreprises du réseau d'interconnexion, lesquelles appartiennent principalement aux cantons. En fin de compte, ces entreprises sont simultanément les plus grands producteurs et les plus grands négociants d'électricité. Grâce à leur siège au conseil d'administration, mais aussi sur le plan opérationnel par leur participation à des commissions spécialisées, elles peuvent défendre systématiquement leurs propres intérêts, ou restreindre les possibilités financières de l'exploitant indépendant du réseau, de sorte que celui-ci continue de dépendre des ressources des entreprises d'interconnexion. Jusqu'à présent, Swissgrid jouit d'un certain degré d'indépendance, surtout à cause des intérêts hétérogènes de ses actionnaires, qui agissent encore aujourd'hui, dans une large mesure, comme entreprises autonomes sur le marché. Par ailleurs, les entreprises d'interconnexion sont étroitement liées les unes aux autres de par leurs structures d'actionariat. Et comme les cantons sont les propriétaires indirects de Swissgrid,

il n'est pas exclu qu'ils essaient également d'influencer l'orientation de cette société selon des intérêts de politique régionale.

Et finalement, les expériences européennes montrent qu'une consolidation rapide intervient après l'ouverture du marché. En Suisse, l'évolution va dans le même sens. La modeste taille des entreprises d'interconnexion, en comparaison européenne, les prochains investissements dans de grandes centrales électriques et l'internationalisation croissante du commerce de l'électricité devraient accélérer ce processus. Il en résulte donc aussi, à moyen et à long terme, une réduction non voulue de l'indépendance de Swissgrid. Cette réduction peut facilement être démontrée par l'extrême : si l'on en arrive à une consolidation complète entre les entreprises d'interconnexion, le modèle suisse d'indépendance convergerait vers un simple «legal unbundling». Les nouveaux prestataires potentiels doivent ainsi compter être désavantagés par les producteurs actuels, qui ont la possibilité d'user de leur influence sur l'exploitant du réseau. Le désenchevêtrement partiel s'accompagne en outre d'une régulation faible. Contrairement à la pratique européenne, le modèle suisse prévoit une régulation ex-post, dans laquelle la Commission de l'électricité n'intervient comme régulateur qu'après coup, si les concurrents concernés ne parviennent pas à un accord. Les expériences du secteur des télécommunications montrent que les voies de décision y sont longues et entachées d'incertitudes. La production de l'électricité étant caractérisée par de grands investissements, cet inconvénient aura des effets particulièrement négatifs sur l'évolution de la future structure d'offre et de prix. L'entrée sur le marché n'est pas attractive pour les producteurs indépendants, qui pourraient aussi être étrangers.

Un renforcement de la règle suisse de désenchevêtrement pourrait, dans une première phase, également être réalisé sans modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité. Il suffirait de déclarer, dans les statuts de

Swissgrid, que les actionnaires disposant directement ou indirectement de capacités en termes de centrales électriques ne peuvent détenir des parts de cette société que dans une mesure limitée. Au plus tard avec la consolidation du marché suisse, les entreprises d'interconnexion devraient ainsi réduire leur participation à Swissgrid. Étant en outre propriétaires des entreprises d'interconnexion et, donc, propriétaires indirects des capacités de production, les cantons ne pourraient pas, ou que de manière limitée, reprendre à leur compte les actions Swissgrid de leurs entreprises d'interconnexion. La loi sur l'approvisionnement en électricité prévoyant toutefois que plus de la moitié du capital-actions de Swissgrid doit être détenue directement ou indirectement par les cantons et communes suisses, ces collectivités devraient soit vendre leurs titres de propriété des entreprises d'interconnexion (pour qu'elles puissent devenir propriétaires directs de Swissgrid) soit vendre les actions Swissgrid aux cantons et aux communes qui n'avaient jusque là qu'un faible engagement dans la production d'électricité. La première option irait dans le sens d'une privatisation des entreprises d'interconnexion, ce qui serait tout à fait judicieux au vu de la concurrence croissante (internationale) dans les domaines de la production et du commerce. A long terme, il faudrait envisager une modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité, de sorte que des tiers indépendants, par exemple des producteurs ou des investisseurs financiers, puissent, dans une plus large mesure, aussi acquérir des participations à Swissgrid. Les expériences faites en Angleterre montrent que, du fait de leur structure intéressante en termes de rendement et de risque, les infrastructures régulées trouvent facilement des investisseurs, notamment parmi les établissements institutionnels comme les caisses de pension. Du côté des entreprises d'interconnexion, du capital serait ainsi libéré pour des investissements dans des capacités (plus rentables) de production. Dans ces conditions, un meilleur désenchevêtrement des entreprises d'interconnexion faciliterait une réduction de leur engagement dans Swissgrid ; en

effet, tant que des concurrents en détiennent des parts, une entreprise d'interconnexion ne va guère se retirer unilatéralement de Swissgrid, et cela pour des raisons stratégiques. Dans tous les cas, une plus grande indépendance de Swissgrid doit s'accompagner d'une réduction de l'engagement de l'État sur le marché de l'électricité, soit dans l'exploitation du réseau, soit dans la production d'électricité, soit des deux côtés. Les liens étroits entre exploitant du réseau, producteurs d'électricité et régulateur étatique constituent aujourd'hui une base inadéquate pour une concurrence efficace.

Un renforcement des règles suisses de dégroupage pourrait, à moyen terme, devenir de toute façon nécessaire suite à l'adaptation aux directives de l'Union européenne. Pour que les entreprises suisses d'interconnexion puissent participer au marché intérieur européen de l'électricité, la Suisse doit appliquer les prescriptions de l'UE dans le domaine du désenchevêtrement. Et si elle veut faire évoluer le marché de l'électricité, l'UE doit renforcer ses prescriptions minimales en la matière pour arriver au TSO ou à l'ISO, voire ordonner la création d'exploitants internationaux de système (RTO). Le modèle suisse hybride, dans lequel les entreprises d'interconnexion restent actionnaires majoritaires de l'ISO ou du TSO, ne serait pas eurocompatible.

Indépendamment des futures règles de l'UE, il est judicieux pour la Suisse de renforcer la concurrence sur le marché intérieur de l'électricité. La libéralisation n'est pas un but en soi. Il serait également faux d'argumenter qu'elle doit être entreprise uniquement pour établir une eurocompatibilité minimale dans le cadre des négociations bilatérales. En plus d'une meilleure efficacité, l'ouverture du marché vise en fait à accroître les investissements et les innovations. Des actions unilatérales de renforcement de la concurrence procureront à l'économie suisse des avantages de site. Une étude du *seco* (secrétariat d'État à l'économie) de 2005 démontre en effet aussi qu'une libéralisation du marché de l'électricité produira des effets significatifs sur la crois-

sance. Ces effets seront d'autant plus forts que la Suisse appliquera systématiquement sa politique de libéralisation par rapport aux États européens qui l'entourent. Sous la menace d'une « lacune d'approvisionnement en électricité », avec le risque que les prix augmentent et que l'offre devienne insuffisante, la création d'un marché qui fonctionne est particulièrement importante. Par conséquent, la libéralisation du marché de l'électricité ne se terminera pas, mais ne fera que commencer avec l'entrée en vigueur de la LApEl au début 2008.

Avenir Suisse (Mission Statement)

En tant que think tank indépendant, Avenir Suisse s'engage pour le développement politique, économique et sociétal de la Suisse. Avenir Suisse soutient le libre-marché et encourage une vue libérale de la société et du monde.

Avenir Suisse ne prend position ni pour ni contre un parti politique. Avenir Suisse est à l'écoute de tous les mouvements qui enclenchent les questions essentielles sur l'avenir.