

Préalablement par e-mail à peter.ghermi@bfe.admin.ch
Office fédéral de l'énergie
Section Réseaux
3003 Berne

8 octobre 2015

Niklaus Mäder, ligne directe +41 62 825 25 28, niklaus.maeder@strom.ch

Prise de position relative à la modification de l'OApEI – adaptation du modèle de calcul du taux d'intérêt calculé conformément à l'art. 13, al. 3, let. b, OApEI (WACC)

Monsieur Steinmann,
Mesdames, Messieurs,

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) fait volontiers usage de la possibilité de s'exprimer dans le délai imparti sur le projet cité en titre de révision de l'Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité.

L'AES rejette la modification proposée de l'Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité pour les raisons de forme et de fond suivantes.

1. Raisons de forme

Conformément à l'art. 3 al. 2 de la Loi sur la consultation (LCo, RS 72.061), une procédure de consultation est censée être organisée, entre autres, sur les projets ayant une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle. En l'espèce, il s'agit d'adapter la méthode de calcul de rémunération du capital investi dans l'infrastructure du réseau d'électricité. Un tel ajustement aurait des répercussions financières considérables sur les entreprises électriques et leurs propriétaires, qui sont à 80% issus du secteur public. Par conséquent, le critère de la grande portée financière et économique est rempli.

Le délai d'une consultation est en principe de trois mois (art. 7, al. 2 LCo). Il n'existe pas en l'espèce d'urgence nécessitant d'abrégé la procédure (art. 7, al. 3 LCo). Or, dans le cas présent, les documents ont été publiés seulement le 14 septembre 2015, la possibilité de prendre position courant jusqu'au 9 octobre 2015. Inférieur à quatre semaines, le délai ne respecte donc pas la condition prescrite par loi.

2. Raisons de fond

Mise en péril de la sécurité juridique et d'investissement

La méthode de calcul actuelle a été redéfinie il y a moins de trois ans. En procédant à une adaptation après une si courte échéance, la classe politique envoie aux investisseurs un signal laissant penser que les conditions-cadre juridiques peuvent être modifiées à tout moment, ce qui met fortement en péril la sécurité juridique et d'investissement. Cette situation constitue notamment un frein aux engagements financiers dans un secteur d'activité qui s'inscrit dans le long terme, comme l'infrastructure de réseau, dont l'horizon de placement est de 40 ans minimum.

La confiance dans la fiabilité et la stabilité des conditions-cadre juridiques est en outre compromise par le fait que la correction du niveau des intérêts ne permet pas d'expliquer de manière concluante l'adaptation de l'ordonnance (voir les commentaires dans le paragraphe «Absence d'explication valable»). Il s'ensuit une impression d'attaques non justifiées sur le fond et relevant de motivations politiciennes, aux dépens des investisseurs du secteur électrique.

L'accroissement de l'insécurité juridique effraie les potentiels bailleurs de fonds. Ce constat vaut en particulier pour les investisseurs institutionnels tels que les caisses de pension, qui, compte tenu de la stabilité du cadre, étaient jusqu'à présent disposés à investir également sous forme de titres et de valeurs non liquides et dont les exploitants de réseau dépendront de plus en plus à l'avenir pour couvrir leurs besoins d'investissement en hausse permanente.

L'OFEN a souligné dans les auditions des 28 et 29 septembre 2015 que la méthode de calcul WACC visait à garantir la sécurité d'investissement. La stratégie «Réseaux électriques» du Conseil fédéral du 14 juin 2013 (p. 44) montre qu'un taux durable du coût du capital crée des incitations concrètes au développement et à la transformation du réseau. Les modifications proposées vont toutefois précisément à l'encontre des principes et des interactions reconnus par l'OFEN et le Conseil fédéral.

Il convient également de noter que le signal d'instabilité juridique grandissante dépasse le seul cadre des réseaux électriques. De ce fait, suite à la proposition d'adaptation de l'ordonnance, les investisseurs seront en droit de penser que d'autres domaines de l'économie de l'électricité ainsi que des secteurs énergétiques récemment régulés (gaz et chaleur) pourraient être concernés par des changements des conditions-cadre juridiques à court terme et non justifiés sur le fond. Ils se montreront alors plus réticents à s'engager financièrement ou exigeront une prime de risque plus élevée.

Besoins d'investissements élevés dans l'infrastructure de réseau électrique

Les investissements annuels dans l'entretien du réseau d'électricité existant représentent à eux seuls quelque 1,5 milliard de CHF. A cela s'ajoutent les investissements nécessaires pour les extensions visant à éliminer les problèmes de capacités actuels, les investissements de développement prévus pour pouvoir approvisionner en courant de manière fiable la population future (en hausse selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique), ainsi que les investissements dans l'infrastructure de réseau liés à la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050. D'après les estimations de la Confédération, les sommes requises pour l'infrastructure de réseau dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 seraient déjà comprises entre 6,4 et 15,1 milliards de CHF.

Les exploitants de réseau ont jusqu'à présent toujours effectué les investissements requis, sauf lorsqu'ils en ont été empêchés par des procédures d'autorisation fastidieuses. Selon le rapport d'activité 2014 de l'EICOM (p. 18), les investissements annuels consentis par les gestionnaires du réseau de distribution entre 2009 et 2013 – environ 1,4 milliard de CHF – ont nettement dépassé les amortissements des réseaux (800 millions de CHF).

La pérennité des investissements requiert la rémunération suffisante et fiable du capital investi. Un manque de subsides se répercuterait négativement sur la qualité attendue de l'approvisionnement. En outre, un tel désengagement remettrait en question la réalisation même de la Stratégie énergétique 2050 si les investissements nécessaires dans le réseau ne parvenaient pas à être financés.

Absence d'explication valable

La méthode de calcul en vigueur a été introduite pour permettre une prévisibilité à long terme, impérative dans le domaine des réseaux, et un lissage des valeurs WACC (rapport explicatif du 23 janvier 2013, p.7). Or la proposition de l'adaptation de l'ordonnance à court terme rend cet objectif impossible.

La justification avancée est celle des derniers changements opérés sur les marchés des capitaux. L'adaptation de l'ordonnance abaisserait cependant le WACC à un niveau d'intérêt correspondant à celui des dernières années précédant l'entrée en vigueur de la méthode de calcul actuelle.

En outre, les modifications récentes présentent la lacune suivante: pour évaluer le taux d'intérêt, il ne faut pas se baser uniquement sur le niveau actuel des taux. Les réseaux d'électricité requièrent des investissements à long terme. Les entreprises d'électricité doivent ainsi rémunérer des prêts conclus dans un contexte où les taux étaient supérieurs à ceux d'aujourd'hui.

Même si l'on ne se base que sur une évolution à court terme des taux, l'adaptation de l'ordonnance telle que prévue – avec comme corollaire un recul du WACC sur les capitaux étrangers de 1,5% – est disproportionnée. Le WACC sur les capitaux étrangers s'appuie sur le rendement de l'obligation fédérale sur 5 ans. Pour déterminer la méthode de calcul actuelle, c'est le rendement moyen au cours de l'année 2012 (de 0,1%) qui a été pris en compte. Or, cette année, le rendement moyen était de -0,5%. La valeur de base a ainsi reculé de 0,6 point de pourcentage seulement.

La plupart des exploitants de réseau n'ont en outre pas accès au marché des capitaux mais doivent se procurer des capitaux étrangers via des crédits bancaires. Du fait de la conjoncture économique incertaine, les banques ont sensiblement revu à la hausse leurs taux de base et leurs suppléments de risques après la suppression du taux plancher de l'euro. Les gestionnaires de réseau n'ont ainsi pu bénéficier que de façon limitée du recul observé des taux des obligations de la Confédération.

Couverture insuffisante des coûts de capitaux étrangers

D'après l'étude 2015 d'IFBC (p. 28), les coûts de financement actuels des engagements financiers (rémunération moyenne) peuvent être considérés comme un indicateur pour les EAE suisses. L'étude montre que les gestionnaires de réseau doivent rémunérer leurs capitaux étrangers à des taux nettement plus élevés que celui de 1,75% du WACC sur les capitaux étrangers prévu dans l'adaptation de l'ordonnance, auquel s'ajoutent également les frais d'émission et d'acquisition.

Or la plupart des entreprises examinées ne sont pas seulement actives dans le secteur des réseaux mais aussi dans d'autres domaines présentant un risque commercial supérieur et, partant, des coûts de capitaux plus élevés. Swissgrid, en tant que gestionnaire de réseau pur, fait état d'une rémunération moyenne pour les capitaux étrangers qui dépasse nettement la valeur de 1,75%. A la différence de celui-ci, la plupart des exploitants de réseau n'ont en outre pas accès au marché des capitaux mais doivent se procurer des capitaux étrangers via des crédits bancaires à des taux prohibitifs. IFBC a confirmé cette situation lors de l'audition du 29 septembre 2015.

Par conséquent, les gestionnaires de réseau ne sont pas en mesure de couvrir leur charge d'intérêts avec le WACC sur les capitaux étrangers tel que cela est envisagé dans l'adaptation de l'ordonnance. Le WACC ne remplit donc pas son objectif. La question de la conformité légale de l'adaptation proposée se pose alors: la régulation «cost-plus» en vigueur prévoit en effet un droit à la rémunération de leurs coûts pour les gestionnaires de réseau (art. 14, al. 1 LApEI et art. 15, al. 1 LApEI).

Un avantage mineur pour l'industrie, un inconvénient majeur pour l'économie de l'électricité

L'adaptation de l'ordonnance a peu d'impact sur l'économie dans son ensemble. Sur les 174 millions de CHF de baisse de coûts du réseau qui en résulte, seuls 16% bénéficient à l'industrie et au commerce. Une entreprise industrielle de niveau de réseau 3 réalise ainsi une économie d'à peine 0,08 ct./kWh, une autre de niveau de réseau 5 de 0,17 ct./kWh. Parallèlement, ce secteur est fortement tributaire de la fiabilité de l'approvisionnement en courant.

Les gestionnaires de réseau sont en revanche lourdement pénalisés par cet ajustement. Or ceux-ci sont à l'origine de nombreux emplois directs et indirects, via les commandes à des sous-traitants nationaux. Ainsi, même d'un point de vue de politique industrielle – un argument que rejette toutefois l'AES –, cette proposition d'adaptation s'avère discutable.

Nous vous remercions par avance de la considération que vous porterez à nos requêtes et restons à votre disposition pour toute question.

Meilleures salutations



Michael Frank
Directeur

Niklaus Mäder
Expert senior Régulation