

Document thématique 3: modèle de régulation

3 décembre 2014

Position de la branche

La régulation des réseaux de transport et de distribution nécessite un cadre simple, transparent et pérenne. Suite à son introduction en 2009, le modèle de régulation inscrit dans la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), notamment à l'art. 15 LApEI, s'est concrétisé au travers de nombreux processus mis en œuvre par l'autorité de régulation (ElCom). Désormais bien établi, il offre une sécurité juridique des plus solides et contribue largement à assurer un haut niveau de sécurité d'approvisionnement en Suisse.

Un modèle de régulation doit également tenir compte du contexte politique et énergétique. De ce point de vue, les bouleversements actuels au sein du marché européen de l'électricité ainsi que la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération exigent d'importants investissements dans le domaine des réseaux. Le modèle de régulation actuel constitue la meilleure solution pour répondre à ce besoin, alors que le passage à un modèle de régulation basé sur l'incitation aurait des répercussions néfastes sur la sécurité juridique et sur l'investissement.

Il y a des indications claires qui montrent que les coûts soumis à l'influence des gestionnaires de réseau de distribution (GRD) ont baissé grâce au modèle de régulation actuellement en vigueur (voir Polynomics (2014)), indiquant ainsi que les règles édictées par la LApEI atteignent leur but. Celles-ci seront bientôt complétées par la régulation dite Sunshine: avec ce nouveau système, l'ElCom disposera de divers indicateurs pour établir des comparaisons entre les GRD. Les résultats ainsi obtenus feront l'objet d'une publication.

La régulation Sunshine vise à accroître la transparence afin de garantir l'efficacité des entreprises – un objectif que l'AES approuve pour autant qu'il n'en ressorte pas une part administrative disproportionnée pour les GRD, que la publication des résultats, en tenant compte des spécificités structurelles, fournisse un supplément d'informations véridiques et équitables et que le risque d'accusations infondées soit minimisé.

Les investissements nécessitant une longue période d'amortissement présupposent une certaine stabilité du cadre de régulation et un haut niveau de sécurité juridique. Or, si l'on décidait de passer à une régulation incitative, il faudrait adapter une nouvelle fois le cadre juridique en l'espace de quelques années. Le niveau de sécurité juridique qu'ont permis d'atteindre différentes procédures réglementaires depuis 2009 serait réduit à néant. Les expériences menées dans plusieurs pays de l'UE ont montré que les modèles de régulation incitative sont difficiles à mettre en œuvre et peuvent être à l'origine de contentieux juridiques de très longue durée. Un passage à une telle régulation serait particulièrement préjudiciable juste après l'introduction de la régulation Sunshine.

Suite aux raisons et aux évolutions susmentionnées, l'AES préconise le maintien et le développement du modèle de régulation actuel. Elle rejette tout passage à une régulation incitative, ce dernier mettant en péril la sécurité aussi bien juridique que de l'approvisionnement et décourageant les entreprises à investir.

Message

- Nous préconisons le maintien du modèle de régulation actuel: il a fait ses preuves, offre la sécurité juridique nécessaire, montre avec une certaine certitude une baisse des coûts, garantit un niveau élevé de sécurité d’approvisionnement et prend en considération la future hausse des besoins d’investissement.
- Nous sommes en principe favorables à la régulation Sunshine qui vient compléter la régulation actuelle afin d’améliorer la transparence, pour autant que la part administrative des GRD soit proportionnée, que les spécificités structurelles de l’entreprise soient prises en considération, que la publication des résultats fournisse un supplément d’informations véridiques et équitables et que le risque d’accusations infondées soit minimisé.
- En revanche, nous désapprouvons le passage à une régulation incitative, car cela aurait tendance à déstabiliser le cadre réglementaire, à créer une insécurité juridique et à entraver les investissements.

Opportunités et risques

Opportunités et risques liés au modèle de régulation actuel, complété par la régulation Sunshine

Opportunités

- Les conditions préalables permettant de faire face à la future hausse des besoins d’investissements (pour l’intégration de la production décentralisée, par exemple) sont remplies. La sécurité d’approvisionnement est durablement assurée.
- La sécurité juridique que diverses procédures ont permis d’obtenir au fil des années demeure préservée.
- Les processus mis en place entre les GRD et les autorités, efficaces et bien établis, peuvent être maintenus.
- Le besoin accru de transparence exprimé par le public est pris en compte.

Risques

- En cas d’inefficacité constatée par l’EiCom, les coûts déjà encourus pourraient être réduits de manière rétroactive, sans qu’il soit possible de réagir.
- La publication de comparaisons inappropriées entre différentes entreprises (par ex. prise en considération insuffisante des différentes typologies de réseau ou structures de la clientèle) peut générer une pression injustifiée de la part du public.
- Si la régulation Sunshine met l’accent sur certains paramètres, il se peut qu’il en ressorte des incitations en faveur d’une optimisation économiquement inefficace de certains indicateurs.

Fondements/justification

En 2009, l’entrée en vigueur de la loi sur l’approvisionnement en électricité a fait évoluer les bases légales qui régissaient de vastes pans de ce secteur d’activité. De même, l’introduction concomitante du modèle de régulation actuellement en vigueur a profondément modifié le cadre réglementaire des réseaux de transport et de distribution. La sécurité juridique s’est développée au travers, entre autres, d’une pratique continue de la jurisprudence. Elle est aujourd’hui largement acquise.

Le marché européen de l’électricité connaît actuellement d’importants bouleversements et ce à tous les niveaux. Ce constat concerne également les GRD suisses. La Stratégie énergétique 2050 va entraîner une

forte hausse des investissements, par exemple pour mener à bien l'intégration de la production décentralisée, ou encore pour renforcer le câblage au niveau de réseau 3 comme le souhaite le public. Le modèle de régulation actuel permet de relever ces défis. Il est en effet propice aux investissements et contribue largement à assurer un haut niveau de sécurité d'approvisionnement en Suisse.

Il existe des indications claires comme quoi le modèle de régulation en vigueur améliore l'efficacité des gestionnaires de réseau de distribution (voir Polynomics 2014). Cette évolution montre que les règles édictées par la LApEI, qui garantissent un réseau fiable, performant et efficace, atteignent parfaitement leur but.

Elles devraient être complétées par la régulation Sunshine, qui fournit des informations supplémentaires aux GRD, accentue la pression du public et propose un certain nombre d'indicateurs en guise de critères d'intervention dans le cadre d'une procédure de contrôle détaillée. Pour l'AES, la régulation Sunshine, en améliorant la transparence, complète de manière pertinente le cadre réglementaire existant pour autant que les conditions ci-après soient remplies:

- La part administrative pour les GRD reste dans des conditions proportionnées
- Les différences structurelles des GRD sont prises en considération de manière adéquate.
- La publication des indicateurs constitue un supplément d'informations véridiques et équitables
- Le risque d'accusations infondées est minimisé.
- Il n'en ressort aucune incitation erronée.

Sur la base de ces exigences, les paramètres pour les coûts unitaires dans la régulation Sunshine doivent être rejetés. Il se peut que ces derniers entrent en contradiction avec les processus d'efficacité globaux et fournissent des incitations erronées. En outre, le Tribunal administratif fédéral (2013) a stipulé qu'il n'était pas pertinent de comparer les coûts d'exploitation sans tenir compte des facteurs perturbateurs (par ex. différences non influençables au niveau des spécificités structurelles). Une telle procédure simplifiée ne correspond pas non plus aux prescriptions légales selon l'art. 19, al.1 de l'OAPEI. Si les conditions susmentionnées sont toutefois remplies, le modèle de régulation existant, associé à la régulation Sunshine, offre des conditions-cadre qui permettent de réaliser les investissements nécessaires au maintien du niveau élevé de sécurité d'approvisionnement.

Dans ce contexte et compte tenu des conditions actuelles, l'introduction d'un modèle de régulation incitative représenterait un changement exigeant une nouvelle adaptation du cadre juridique en l'espace de quelques années. Le niveau de sécurité juridique que diverses procédures ont permis d'atteindre depuis l'introduction du modèle de régulation actuellement en vigueur serait réduit à néant et devrait être rétabli au moyen d'un grand nombre de procédures longues et coûteuses. Les expériences menées dans plusieurs pays de l'UE ont montré que les modèles de régulation incitative sont difficiles à mettre en œuvre et peuvent être à l'origine de contentieux juridiques de très longue durée.

Dans un modèle de régulation incitative, l'autorité compétente prévoit l'évolution des recettes ou des tarifs des GRD *ex ante*, pour une période de régulation donnée, en fonction de l'efficacité des coûts générale et/ou individuelle. L'investissement s'en trouve découragé à court et à long terme, ce qui ralentit le développement du réseau et amoindrit, à plus long terme, la qualité de l'approvisionnement. Des investissements à court terme font monter les coûts, réduisant ainsi les recettes prévues jusqu'à la période de régulation suivante. Les réseaux se développent de façon inconstante, entraînant à la longue une baisse de la qualité d'approvisionnement. A long terme, les investissements induisent, sur l'ensemble de leur cycle de vie, une hausse du niveau des coûts du GRD. Lorsque ces coûts ne sont pas directement représentés dans les va-

riables du modèle d'efficacité, le GRD voit son niveau d'efficacité et donc l'évolution de ses recettes se dégrader par rapport à ceux de ses confrères. Ce problème est susceptible de se manifester dans de nombreuses situations: en effet, les modèles de régulation incitative n'utilisant qu'un très petit nombre de facteurs de coûts, ils ne peuvent refléter les investissements de manière adaptée. D'autres éléments entrant dans la formule des recettes des modèles de régulation incitative (le budget d'investissement et les facteurs d'élargissement, par exemple) pourraient certes réduire en partie l'effet inhibiteur que la régulation incitative produit sur l'investissement, mais ils entraveraient fortement la liberté entrepreneuriale et généreraient en outre une importante charge de travail régulateur et administratif.

Par ailleurs, la méthode actuellement utilisée pour déterminer un niveau d'efficacité individuel dans le cadre d'un modèle de régulation incitative présente des limites importantes qui empêchent toute mise en œuvre équitable, aboutissant au contraire à des résultats imprécis voire erronés, étant donné la grande hétérogénéité des GRD. Il n'est pas réaliste de vouloir définir dans la pratique un benchmarking permettant une évaluation adéquate de l'efficacité de tous les GRD suisses. Il faut cependant éviter de surestimer le potentiel d'amélioration de l'efficacité, notamment à court terme, en raison de la forte proportion d'actifs immobilisés. Enfin, les exigences en matière d'efficacité doivent être réalistes – les gestionnaires de réseau doivent pouvoir les atteindre et les dépasser. Dans le cas contraire, elles nuiraient gravement à la rentabilité des GRD concernés et donc à long terme à la sécurité d'approvisionnement.

Pour toutes ces raisons, l'AES se prononce aujourd'hui en faveur du maintien du modèle de régulation actuel, complété par la régulation Sunshine. Toutefois, si le cadre juridique devait évoluer vers une régulation incitative en dépit des inconvénients mentionnés (cadre régulateur instable, insécurité régulatoire, obstacles à l'investissement, limites et manque de fiabilité des méthodes employées, charge de travail liée à la régulation, etc.), il faudrait tenir compte de l'augmentation des investissements à consentir à l'avenir, ainsi que de la garantie du niveau actuellement élevé de la sécurité d'approvisionnement, tout en préservant la liberté entrepreneuriale dont la Suisse jouit actuellement. La régulation devrait en outre être équitable pour tous les GRD suisses, objectivement transparente et cependant aussi simple que possible. Les gestionnaires de réseau devraient pouvoir satisfaire et dépasser les exigences en matière d'efficacité. Enfin, il faudrait veiller à ce que la charge de travail administratif soit limitée au maximum, aussi bien pour les GRD que pour les autorités.

Situation initiale

- Lois: art. 15 LApEI, art. 22, al. 6, LApEI, art. 19, al. 1, OApEI
- Tribunal administratif fédéral: jugement concernant les coûts et les tarifs 2010 pour l'utilisation du réseau au niveau 1 ainsi que les services-système (TAF: A-2876/2010) du 20 juin 2013.
- OFEN, Principaux développements de la politique énergétique suisse, Séance d'information de l'ECom 2014, diapositives 18 à 20, disponible sur www.elcom.admin.ch > Documentation > Manifestations > Workshops de l'ECom
- Informations de l'ECom sur la régulation Sunshine, Séance d'information de l'ECom 2014, diapositives 3 à 22, disponible sur www.elcom.admin.ch > Documentation > Manifestations > Workshops de l'ECom
- Niklaus Mäder: Wie erhellend ist die Sunshine-Regulierung – Haltung des VSE zur Idee eines neuen Regulierungsinstruments, Bulletin AES/VSE 5/2014, p. 46 ss (en allemand uniquement)
- Polynomics: comparaison pluriannuelle 2014 – VSE/AES Datenpool, 2014.

Renseignements

Secrétariat spécialisé de la Commission de régulation

Téléphone: 062 825 25 25

E-Mail: info@strom.ch

Association des entreprises électriques suisses

Hintere Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau, www.electricite.ch