

# La réglementation incitative des réseaux de distribution électriques au Royaume-Uni

Au milieu des années quatre-vingt, le Royaume-Uni entreprit de réformer en profondeur les industries de réseau, afin d'y introduire des principes de l'économie de marché. Il a fallu restructurer, privatiser, établir un régulateur indépendant et instaurer la concurrence dans les secteurs à intégration verticale tels les télécoms, les transports et l'énergie, électricité comprise. Depuis lors, ce besoin de réforme a gagné la planète, transformant la structure, l'environnement opérationnel et le cadre institutionnel des industries de réseau dans de nombreux pays. Cet article dresse un bilan de l'expérience britannique en matière de réglementation incitative des réseaux de distribution électrique et tire des conclusions utiles à une éventuelle réforme du secteur en Suisse.



**Tooraj Jamasb**  
Faculty of Economics,  
université de Cambridge



**Michael Pollitt**  
Judge Business School,  
université de Cambridge

Ce sont principalement les directives de l'Union européenne (UE) sur le marché de l'électricité qui ont poussé aux réformes, même si leur rythme a varié suivant les États. Non-membre, la Suisse n'a pas été formellement contrainte de prendre part à ce processus, à la suite de quoi son industrie électrique est une des moins avancées sur ce plan de tous les pays européens de l'OCDE. Le débat sur la réforme a été conduit en Suisse afin de préserver sa position d'exportateur de courant de pointe vers les marchés voisins. Celle-ci, combinée à sa situation géographique, fait de notre pays l'un des principaux acteurs sur le marché européen. Durant ce débat, on a accordé peu d'attention au réseau de distribution au contraire du réseau de transport principal.

## Caractéristiques de l'industrie électrique

Sur le plan technique, l'électricité est un produit homogène et non stockable. La fiabilité du système exige un équilibre quasi instantané entre fourniture et demande. L'industrie électrique comprend des activités interdépendantes de production, de transmission, de distribution et de détail. La production inclut la conversion de l'électricité. La transmission fait référence au transport de courant à haute tension sur de longues distances. La distribution consiste à transporter de l'électricité à basse tension par des réseaux locaux et se décline en lignes aériennes, câbles, commutateurs, transformateurs, systèmes de contrôle et compteurs pour transférer le courant du réseau de transmission aux clients. Les activités de détail comprennent le comptage, la facturation et la vente d'électricité aux consommateurs finaux. Enfin, cette industrie se distingue par une forte intensité de capital dans la mesure où une grande partie des actifs sont irrécupérables une fois l'investissement réalisé.

## La réforme britannique de 1990

Lors de la nationalisation de 1947, il subsistait encore 569 distributeurs dont les deux cinquièmes seulement étaient directement alimentés par le réseau national. Les compagnies privées et municipales ont ainsi été regroupées au sein de la *British Electricity Autho-*

*riety (BEA)* – dépendant de l'État et responsable de la production ainsi que du transport d'électricité – et de seize sociétés de distribution indépendantes. La privatisation et la réforme de la branche commença en 1990.

Celle-ci impliquait de dissocier les activités principales, de restructurer, de privatiser et de réglementer le secteur tout en l'ouvrant à la concurrence. Une autorité de régulation, l'Ofgem<sup>1</sup>, fut même instituée. Initialement, la priorité fut donnée à la concurrence dans les activités de production et l'on perdit de vue le potentiel de gains d'efficacité des réseaux. Les nouveaux propriétaires privés des réseaux de distribution pouvaient, ainsi, compter sur la puissance de leurs monopoles, qui leur assuraient des profits substantiels; ceci finit par attirer l'attention et démontrer l'importance d'une réglementation à ce niveau de la chaîne. C'est ainsi que le marché fut progressivement encadré de manière plus stricte et que les performances en matière de distribution et d'efficacité s'améliorèrent.

Les charges d'exploitation dites maîtrisables engendrées par les exploitants de réseaux de distribution font l'objet d'incitations en ce sens. On compare les coûts des distributeurs les moins efficaces à ceux qui présentent les meilleurs résultats en la matière. Le niveau des charges est, ensuite, plafonné afin d'obliger les premiers à combler progressivement leur retard. Les entreprises de distribution doivent, en outre, satisfaire à un objectif technique de gain d'efficacité commun à tous.

Les coûts du capital s'affirment, de plus en plus, comme le déterminant principal des revenus réglementés des exploitants. Cela provient, d'abord, du fait que l'étalonnage a permis de réduire les charges d'exploitation dans des proportions significatives. De nouveaux investissements s'ajoutent, en outre, au capital en place; ceux-ci, qu'ils soient de remplacement ou de modernisation, contribuent à la qualité du service et à la diminution des pertes de distribution. Les projets d'investissements des exploitants sont audités par des conseillers en ingénierie de l'Ofgem; ce sont ces propositions qui permettent de déterminer les investissements nécessaires, auxquels s'applique le système d'incitation conçu pour les investissements en capital. L'approche retenue ici peut être assimilée à une réglementa-

tion qui propose des contrats types rémunérant l'efficacité des investissements.

La qualité du service fait l'objet d'incitations isolées en fonction d'objectifs spécifiques, définis pour chaque exploitant. Un système de bonus-malus, convenu préalablement, sanctionne tout écart par rapport aux résultats ciblés. Afin de sécuriser la viabilité financière des entreprises, le montant maximal assujéti au contrôle de qualité du plan de services est plafonné à un pourcentage du revenu admissible.

Les pertes d'énergie des réseaux sont jaugées en fonction d'un paramètre défini sur la base du total des déperditions de toutes les compagnies: il s'agit d'une variable composite comprenant principalement l'énergie, les capacités de transformation et la longueur des réseaux.

En général, la structure hybride des plans d'incitation se traduit par une réglementation des incitations plafonnée en fonction des revenus.

### Les performances des réseaux de distribution soumises à des contrôles de prix

En Grande-Bretagne, le premier mandat de contrôle des prix (1990/91–1994/95) avait initialement été conçu par le gouvernement pour garantir le succès de la vente des actifs. La redistribution des gains d'efficacité aux consommateurs est devenue effective après la deuxième (1994/95–1999/00) puis la troisième (2000/01–2004/05) correction du contrôle des prix. L'efficacité des compagnies s'est nettement améliorée, ce qui s'est répercuté sur les coûts, pour finalement bénéficier aux clients.

Comme le montre le *graphique 1*, les clients privés auxquels s'applique un tarif unitaire, ont profité de réductions de la part de leurs fournisseurs. Celles-ci sont encore plus marquées pour la composante fixe du tarif (exprimée en pence par ménage et jour). Les clients abonnés aux plans «Economy 7», et qui bénéficient de tarifs différents suivant que les heures sont pleines ou creuses, ont également eu droit à des baisses conséquentes. La courbe du graphique concorde avec le renforcement du contrôle des prix. Les clients d'affaires – soit les consommateurs commerciaux et industriels – ont eux aussi vu s'alléger leurs factures. Les coûts fixes avaient connu un déclin les premières années pour de nouveau légèrement progresser durant les dernières années et se stabiliser juste au-dessous des niveaux de 1998/1999. Des études portant sur l'efficacité et une analyse coûts/utilité de ce secteur ont confirmé que l'ensemble des réseaux de distribution avait réalisé d'importants bénéfices depuis l'entrée en vigueur de la réforme.

Un des résultats de la réglementation incitative des réseaux de distribution de l'électricité est qu'aujourd'hui, les charges des opérateurs britanniques et les prix facturés aux consommateurs finaux sont parmi les plus bas de l'UE<sup>2</sup>. Il en est de même pour la quote-part de l'électricité dans les bas revenus. En même temps, des indicateurs tels que le nombre d'interruptions de service pour 100 habitants, la moyenne de minutes perdues par client et les pertes de distribution exprimées en pourcentage de l'énergie fournie, permettent d'illustrer les améliorations de la qualité, avérées depuis la mise en place de la réforme.

### Des leçons à tirer pour la Suisse

La réglementation incitative britannique des réseaux de distribution électrique a permis de réduire les charges de distribution, d'améliorer la qualité du service et de consolider les investissements. Un régime strict consistant à référencer les dépenses opérationnelles a contribué à diminuer les coûts. Le modèle de l'Ofgem combine réglementation et étalonnage. Il inclut le référencement des dépenses opérationnelles, le contrôle des programmes d'investissement, les bonus financiers et les pénalités concernant la qualité du service et les pertes d'énergie. Ce système d'incitation hybride ne correspond sans doute pas strictement à un modèle théorique intégré idéal. Il a, cependant, fait ses preuves et a fourni au régulateur les instruments adéquats pour cibler des activités précises des exploitants.

Que la Suisse doit-elle retirer de ces seize années de réglementation incitative britannique?

Contrairement aux pratiques usuelles, une réglementation incitative peut être instaurée avant l'introduction de la concurrence dans le domaine de la production. Il n'est pas non plus obligatoire de privatiser les réseaux avant d'opter pour une telle réglementation, comme on peut le constater en Norvège et aux Pays-Bas.

Une dissociation effective, le plus tôt possible, des réseaux monopolistiques est fortement recommandée pour mettre en place une réglementation incitative et un étalonnage. Si des fusions et des acquisitions incontrôlées s'opéraient en amont d'une réforme, elles compliqueraient cette tâche; c'est ce qu'on a pu observer dans l'UE avec ses consolidations nationales et transfrontalières.

Il va de soi qu'une réforme doit définir les objectifs ainsi que le mandat du régulateur, tout en laissant suffisamment de marge de manœuvre dans les principaux domaines.

Il se pourrait que de nouveaux régulateurs soient peu habitués à ce type de mandats et

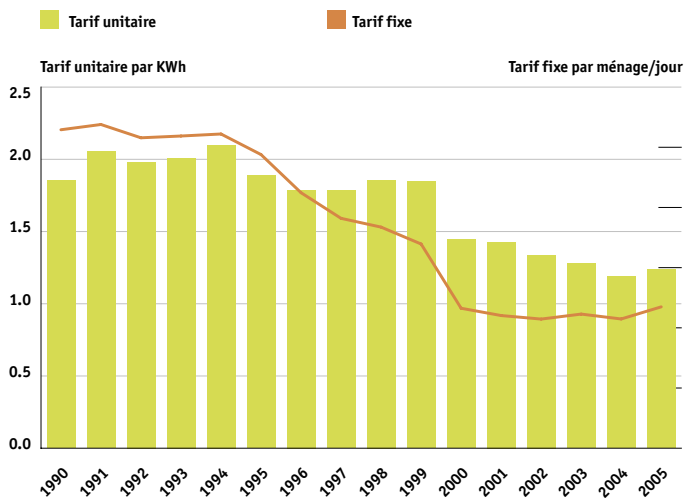
1 Office of Gas and Electricity Markets.

2 Commission européenne (2005).

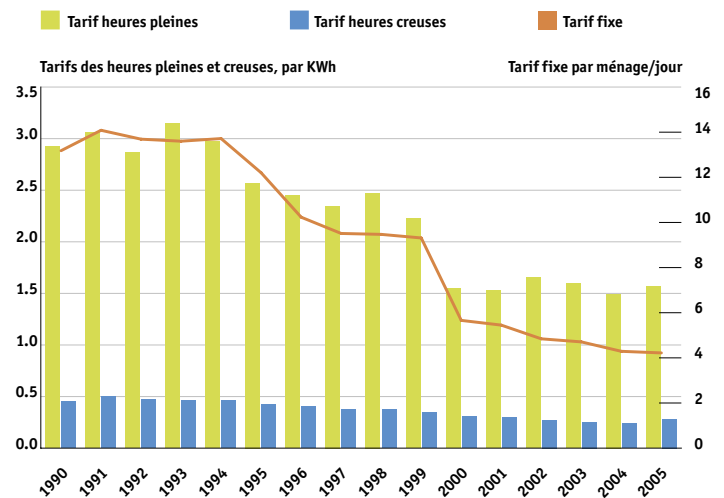
Graphique 1

## Évolution des charges de distribution en Grande-Bretagne

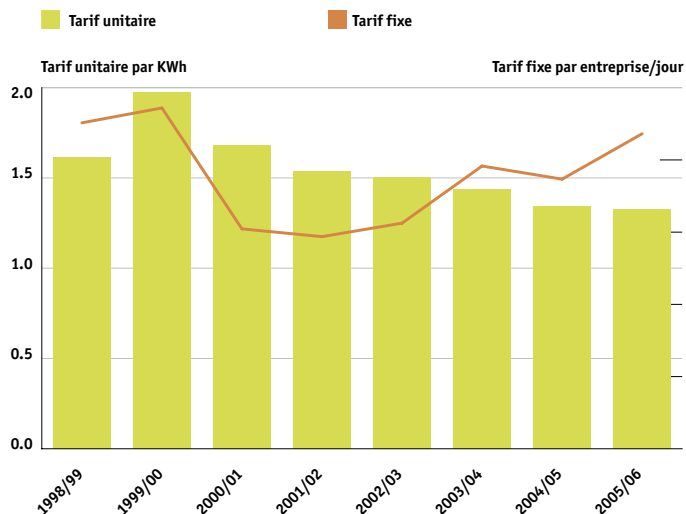
Tarif unitaire pour les ménages (prix pour 2005/06)



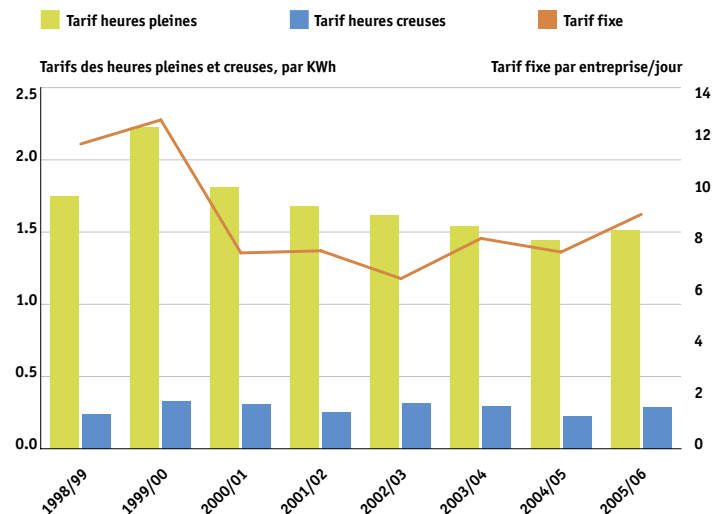
Tarif «Economy 7» pour les ménages (prix pour 2005/06)



Tarif unitaire pour les entreprises (prix pour 2005/06)



Tarif «Economy 7» pour les entreprises (prix pour 2005/06)



Source: Ofgem / La Vie économique

## Encadré 1

## Références bibliographiques

- Byatt I. C. R., *The British Electrical Industry 1875-1914: The Economic Returns to a New Technology*, Clarendon Press, Oxford, 1979.
- Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité, annexe technique au rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, document de travail des services de la Commission, document SEC(2005) 1448, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 2005.
- Jamasb T. et Pollitt M., *Incentive Regulation and Benchmarking of Electricity Distribution Networks: From Britain to Switzerland*, 2007.
- Joskow P. J. et Schmalensee, R. «Incentive regulation for electric utilities», *Yale Journal on Regulation*, vol. 4 (1), 1986, p. 1-49.

manquent de ressources adéquates. Des règles transparentes les aideront à préserver leur indépendance.

Il est essentiel d'intégrer la notion de qualité de service dans chaque modèle de réglementation incitative. En Grande-Bretagne, les objectifs de performance ont été couplés à un système de bonus-malus financier alors qu'en Norvège, c'est la réglementation intégrée qualité/coûts qui a permis d'améliorer le niveau des services offerts.

En Suisse, il existe quelque 900 compagnies de distribution d'électricité, un grand nombre d'entre elles n'étant pas en mesure de présenter des comptes adéquats. Aussi serait-il plus sensé de se concentrer d'abord sur les compagnies les plus importantes, celles qui desservent le plus grand nombre de clients. Dans un deuxième temps, des pressions indirectes sous

forme de comparaison avec les bénéfices des autres compagnies et les tarifs qu'elles publient, pourraient se traduire par des améliorations généralisées.

Il est essentiel de disposer de données fiables si l'on veut introduire un modèle de réglementation incitative. Le temps en amont d'une telle réforme doit être utilisé pour améliorer la base légale nécessaire à la collecte de ces données et pour pouvoir diffuser les informations adéquates.

Les réseaux de distribution ne doivent pas nécessairement être très vastes pour profiter des économies d'échelle. La marge nécessaire à la réalisation d'économies par fusion existe bel et bien en Suisse, comme cela a été le cas aux Pays-Bas, en Norvège et même au Royaume-Uni avec de grandes entreprises.