



mir consulting sàrl Case postale 108 CH-1015 Lausanne 15
Tel. +41 79 474 26 48 info@mirconsulting.ch www.mirconsulting.ch

Le service public de l'électricité en Suisse romande Définitions, organisation et enjeux

Christophe Genoud, Mirconsulting
Annelies Garcia, EPFL
Matthias Finger, EPFL

Lausanne, le 3 décembre 2003

L'ESSENTIEL EN BREF

Les observations principales de cette enquête sont les suivantes :

- Les distributeurs électriques suisses romands sont en majorité des opérateurs multi-services pour lesquels l'électricité et l'eau constituent le cœur des activités. En représentant en moyenne 70% du chiffre d'affaires des distributeurs, l'électricité constitue le pilier principal sur lequel est organisée la production des prestations de service public ;
- Un peu plus de la moitié (52%) des distributeurs électriques sont des services communaux intégrés à l'administration communale. Les opérateurs sous la forme de sociétés anonymes représentent 44% des distributeurs. Ce dernier chiffre s'élevait en 1999 à 35.6%. Cette augmentation de 24% du nombre d'opérateurs en sociétés anonymes s'explique par le nombre de réformes ayant transformé des distributeurs communaux en sociétés anonymes à la suite d'une régionalisation des activités ou en vue de l'ouverture des marchés ;
- Le concept de service public s'organise, selon les distributeurs, autour de trois cercles de prestations. Les prestations essentielles regroupent l'obligation de raccordement, la fourniture d'énergie, et la sécurité d'approvisionnement. Le second cercle représente les prestations complémentaires comme l'éclairage public, alors que les prestations connexes comme la promotion des économies d'énergie ou l'emploi forment le troisième cercle ;
- Les prestations de service public sont essentiellement financées par les tarifs et par les taxes de raccordement. La perspective de l'ouverture des marchés menace sérieusement cette source de financement ;
- 87% des distributeurs interrogés ont entrepris des réformes ces cinq dernières années dans la perspective de l'ouverture des marchés. Dans l'ordre, les réformes entreprises sont l'adaptation des systèmes comptables (57.1%), la signature d'un partenariat stratégique avec un autre acteur du secteur électrique (40%) et le changement de statut juridique (21.4%). 69% des distributeurs interrogés déclarent vouloir poursuivre ces réformes à l'avenir ;
- Quatre types de partenariats stratégiques se sont développés ces dernières années entre les distributeurs d'autres acteurs du secteur. Chacun de ces partenariats poursuit des objectifs différents.

En conclusion, on observe que la libéralisation du marché de l'électricité, avec ou sans loi sur le marché de l'électricité a déjà déployé ses effets auprès des distributeurs. A ce titre, il convient d'appuyer sur les constats suivants :

- Contre toute attente, on observe une grande cohérence dans l'approche des distributeurs autour de la notion de service public. Non seulement leur définition agrégée repose sur une distinction claire entre prestations essentielles (raccordement, sécurité d'approvisionnement) et prestations complémentaires et connexes, mais celle-ci rejoint également peu ou prou la conception qui émane des travaux actuellement en cours au niveau fédéral (OSEL), elle-même inspirée de la conception européenne ;
- S'il ne semble pas y avoir de recette-miracle ou unique à la libéralisation tant sur le plan de la stratégie que de la transformation des distributeurs, un élément ressort très clairement : le changement de statut juridique des opérateurs est à l'agenda politique au niveau local. Adopté il y a cinq ans seulement par un tiers des distributeurs, la société anonyme pourrait, dans un proche avenir, devenir le statut juridique de la moitié des opérateurs suisses romands.

TABLE DES MATIERES

PREFACE	4
1 INTRODUCTION	5
1.1 STRUCTURE DU RAPPORT	6
1.2 METHODOLOGIE	6
1.2.1 Auteurs de l'enquête	6
1.2.2 Echantillon de sondés.....	6
1.2.3 Contenu du questionnaire	7
1.2.4 Taux de réponses	7
1.2.5 Traitement des résultats	7
2 ETAT DES LIEUX DE LA DISTRIBUTION DE L'ELECTRICITE EN SUISSE ROMANDE	8
2.1 SERVICES FOURNIS PAR LES DISTRIBUTEURS DE SUISSE ROMANDE	8
2.2 STATUT DES DISTRIBUTEURS	9
2.3 TAILLE DES DISTRIBUTEURS	9
2.4 CONCLUSION	13
3 LE SERVICE PUBLIC : QUELLE DEFINITION, QUELLE ORGANISATION ?	15
3.1 SERVICE PUBLIC DE LA DISTRIBUTION : LES TROIS « CERCLES ».....	15
3.1.1 Les prestations essentielles	15
3.1.2 Les prestations complémentaires	16
3.1.3 Les prestations connexes	16
3.1.4 Le prix	16
3.1.5 Les trois cercles.....	16
3.2 SERVICE PUBLIC : RESPONSABILITES, OUTILS, FINANCEMENT.....	17
3.2.1 Fixation du service public.....	17
3.2.2 Les outils juridiques	18
3.2.3 Le financement.....	18
3.3 SERVICE PUBLIC ET MARCHÉ.....	19
3.3.1 Un service public light ?.....	19
3.3.2 Conclusion	20
4 OUVERTURE DES MARCHES ET STRATEGIE DE DISTRIBUTION.....	21
4.1 CHANGER OU PAS ?	22
4.2 LA QUESTION DU STATUT JURIDIQUE	23
4.3 RESTRUCTURATIONS INTERNES ET MANAGEMENT	24
4.4 STRATEGIE	25
4.5 CONCLUSION	27
5 CONCLUSION GENERALE	28
ANNEXE I	29
ANNEXE II	33

PREFACE

Depuis 1998, Séquence huit¹, le trimestriel des industries de réseau, a suivi les travaux de préparation de la loi sur le marché de l'électricité (LME) et a participé à travers les contributions critiques de ses auteurs à animer le débat scientifique et politique. Nombre de ces articles ont été inspirés par nos expériences pratiques menées dans le cadre de démarches de conseil auprès des distributeurs romands. Cette comparaison avec le « réel » a non seulement nourri les réflexions développées dans les pages de Séquence huit, mais nous a surtout permis de saisir et de se confronter aux enjeux concrets et prosaïques de l'ouverture des marchés.

Pendant toutes ces années, nous avons été appelés à de multiples reprises à accompagner la réflexion de nombreux directeurs de services industriels et de conseillers communaux désireux de se préparer à l'énorme défi de la libéralisation des marchés énergétiques. Deux interrogations ont toujours été au cœur des préoccupations de nos interlocuteurs :

- Comment garantir ou « sauver » le service public dans un contexte concurrentiel ?
- Comment adapter des services industriels, produits de l'histoire, à la concurrence ?

Au fur et à mesure que les discussions et les travaux avançaient, il nous apparaissait toujours plus clairement que nombre de réponses à ces questions n'étaient pas celles que l'on formulait généralement à propos de la fin du service public et de la supériorité de la propriété privée sur la propriété publique. Des réponses pragmatiques, hors des sentiers battus de l'idéologie, étaient à découvrir ou à inventer.

La présente enquête est le produit de cette expérience. Elle résulte d'une volonté de saisir dans une dimension romande – à défaut d'être suisse – l'ampleur du chemin parcouru par les distributeurs depuis les cinq dernières années et de mettre en perspective les cas particuliers de transformation des distributeurs. Mais sous sa forme de bilan ou de panorama, cette enquête se veut aussi être une contribution au débat sur la libéralisation relancé par les travaux en cours au niveau fédéral, et un outil de travail pour les futures transformations que le secteur ne manquera pas de vivre dans les prochaines années. Un certain nombre de questions ont donc animé cette initiative. Les voici :

- Comment les acteurs de la distribution définissent-ils eux-mêmes le service public de l'électricité ?
- Comment ces mêmes distributeurs ont-ils répondu aux défis de l'adaptation à la nouvelle donne de la concurrence ?
- Y a-t'il une manière unique de répondre à ces défis ?
- Qu'y a-t'il à apprendre de ces expériences ?

Matthias Finger
Christophe Genoud

¹ www.sequence8.ch

1 INTRODUCTION

L'échec de la loi sur le marché de l'électricité (LME) en septembre 2002 aura permis au moins une chose : remettre sur le devant de la scène la question du service public de l'électricité. L'analyse de la votation populaire a clairement mis en avant une série de facteurs expliquant l'échec de la loi² : éclatement de la polarisation gauche-droite et absence d'une coalition large et stable, timing malheureux (crise californienne, débat sur la Poste etc.), absence d'avantages concrets et visibles de la libéralisation pour les citoyens. Si l'argument du démantèlement du service public n'a pas été un facteur prépondérant au niveau suisse, en Suisse romande, son impact a été important.

Élément négligé de la LME, le service public a fait l'objet d'une attention toute particulière, depuis la mise sur pied de la commission d'experts (OSEL³) chargée de repenser l'organisation du secteur électrique en vue d'une nouvelle loi à l'horizon 2007. La publication en mai 2003, d'une étude réalisée par l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg⁴ a permis de dresser un tableau de la situation en matière d'obligation d'approvisionnement, de planification énergétique, de service public et de sécurité d'approvisionnement dans les droits cantonaux. Constat principal : le concept de service public est un néologisme politique inexistant en tant que tel dans le langage du législateur. Pour autant, les principes généraux qui le définissent – obligation d'approvisionnement, obligation de raccordement, solidarité des prix, garantie des réseaux sûrs et performants – sont présents, sous des formes différentes, dans l'ensemble des ordres juridiques cantonaux.

L'obligation de raccordement et d'approvisionnement et la solidarité des prix sont autant d'enjeux liés à la distribution. Dernier maillon de la chaîne électrique, le distributeur, quelle que soit sa nature, est chargé de traduire en prestations ces diverses obligations de service public. Le service public est donc par essence une affaire communale, engageant la responsabilité des autorités locales. A ce titre, pour être complète, une étude sur l'ordre juridique régissant le service public de l'électricité devrait, en toute logique, inclure une analyse des dispositions communales en la matière. Avec près de trois milles communes en Suisse, une telle démarche se révèle à l'évidence fastidieuse et empiriquement difficilement réalisable. Pour autant, l'absence d'une vision synthétique de la situation du service public de l'électricité au niveau de la distribution constitue une lacune dans le débat sur la réorganisation du secteur électrique. Le fait que nombre de communes et d'élus communaux ont pris résolument position contre la LME devrait suffire à nous indiquer que la question mérite d'être posée : si les prestations de service public relèvent bel et bien in fine de la responsabilité des distributeurs, quelles implications pourrait avoir une ouverture du marché sur l'organisation et la garantie de ces dites prestations au niveau de la distribution ? Répondre complètement à cette question requiert des ressources dont personne ne dispose aujourd'hui. Pourtant, il nous a semblé nécessaire et utile d'entreprendre une enquête exploratoire, forcément limitée, sur l'organisation de la distribution électrique en Suisse romande et sur la garantie du service public. Dans ce dessein, le bureau de conseil Mirconsulting et la Chaire Management des Industries de Réseau de l'EPFL se sont associés pour relever ce défi et mener une telle enquête.

Cette enquête n'a bénéficié d'aucun soutien financier externe aux deux institutions partenaires.

² Kriesi, H., Frey, T., Milic, T., Ruegg, E. (2003). *Analyse des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zum Elektrizitätmarktgesetz*. Berne : Bundesamt für Energie, 74 p.

³ OSEL : Organisation du Secteur de l'Electricité

⁴ Waldmann, B. et al. (2003). *Die Elektrizitätswirtschaftsordnung. Übersicht und Beurteilung des kantonalen Rechts*. Berne : Bundesamt für Energie, 275p.

L'enquête a été réalisée par le biais de questionnaires envoyés à un échantillon de services industriels de Suisse romande. Les résultats de l'enquête sont publiés dans le présent rapport.

1.1 Structure du rapport

Le présent rapport est structuré en trois parties, qui renvoient aux groupes des questions posées aux sondés. Les numéros des questions auxquelles se réfèrent les parties sont mentionnés entre parenthèses à côté des titres et renvoient au questionnaire présenté en annexe I.

Etat des lieux de la distribution électrique en Suisse romande (questions 1 à 7)

L'objectif de cette partie est de combler une lacune, en offrant un panorama succinct des services industriels de Suisse romande, contenant des informations factuelles sur les opérateurs, notamment leur taille, le type de services qu'ils offrent et les communes desservies.

La définition du service public de l'électricité (questions 10 à 13)

Cette partie porte sur la définition du service public et les instruments législatifs et financiers servant à en garantir la provision. Il s'agit en particulier de comparer deux conceptions du service public: celle des distributeurs qui sont in fine ceux qui délivrent les services, avec celle développée par le groupe de réflexion sur l'Organisation du Secteur de l'Electricité (OSEL) et inspirée de l'Union européenne.

La stratégie des opérateurs (questions 8 et 9)

Cette partie est consacrée à l'étude de la transformation des opérateurs pendant ces 5 dernières années et dans le futur proche. Il s'agit notamment d'observer comment les opérateurs se sont adaptés au contexte de la libéralisation, indépendamment du rejet de la LME. Grâce aux réponses des sondés, il est possible de dresser un tableau des changements organisationnels les plus fréquents opérés pendant ces 5 dernières années et d'analyser ces données afin d'en dégager des conclusions pertinentes pour la suite du processus d'ouverture du marché.

1.2 Méthodologie

1.2.1 Auteurs de l'enquête

L'enquête intitulée « Le service public de l'électricité en Suisse romande » a été réalisée conjointement par la Chaire MIR (Management des Industries de Réseau) de l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, et par Mirconsulting, une société de conseil spécialisée dans les secteurs de la communication, de la logistique et de l'énergie⁵.

1.2.2 Echantillon de sondés

Pour former l'échantillon de cette enquête, une liste de distributeurs de Suisse romande a été élaborée à partir des bases de données disponibles. Il a été fait en sorte que les principaux distributeurs de la région soient inclus dans cette liste. Sur cette base, ce sont 40 services industriels, représentant plus de la moitié des distributeurs d'électricité actifs en Suisse romande qui ont été contactés afin de participer à la présente étude. Une fois les opérateurs sélectionnés, un questionnaire⁶ accompagné d'une lettre et d'une enveloppe-réponse affranchie ont été envoyés aux services industriels, soit à une

⁵ <http://mir.epfl.ch> et <http://www.mirconsulting.ch>

⁶ Veuillez vous référer à l'annexe I.

personne de contact avec laquelle la Chaire MIR ou la société Mirconsulting Sàrl avait travaillé à d'autres occasions, soit à la direction. Les courriers ont été envoyés à la fin du mois d'août 2003, avec délai de réponse au 30 septembre 2003. Dans la lettre accompagnant le questionnaire figurait également l'adresse Internet à laquelle il était possible de remplir le questionnaire en ligne (http://mir.epfl.ch/enquete_si.htm).

1.2.3 Contenu du questionnaire

Le questionnaire contenait 13 questions à choix multiple fermées avec possibilité de compléter si nécessaire et un champ de commentaires. Dans la version papier, il était également possible pour les répondants d'ajouter des commentaires, bien qu'il n'y avait pas d'espace explicitement prévu pour cela.

1.2.4 Taux de réponses

Pour l'élaboration du présent rapport, toutes les réponses reçues avant le 5 novembre 2003 ont été prises en compte. Le taux de réponse a été de 72.5%. Les opérateurs n'ayant pas répondu ont pour la plupart avancé la petite taille de leur entreprise, le manque de ressources humaines ou l'inadéquation des questions comme arguments justifiant leur décision.

1.2.5 Traitement des résultats

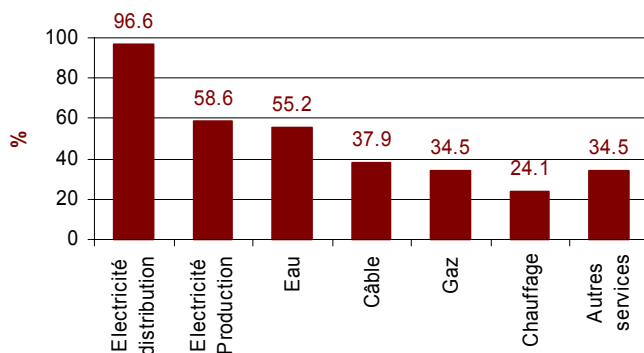
En règle générale, les données sont représentées sous forme agrégée et graphique, avec mention des valeurs absolues. Les statistiques sont calculées d'après le nombre de réponses prises en compte, représenté par la lettre « n », qui figure à côté des graphiques. La liste complète des services industriels sondés est fournie dans l'annexe II.

2 ETAT DES LIEUX DE LA DISTRIBUTION DE L'ELECTRICITE EN SUISSE ROMANDE

Dans cette partie figurent les résultats des 7 premières questions du questionnaire, qui permettent de dresser un profil des distributeurs électriques de Suisse romande, d'après la taille, le type de services et le poids économique de ceux-ci.

2.1 Services fournis par les distributeurs de Suisse romande

Figure 1: Services fournis par les services industriels

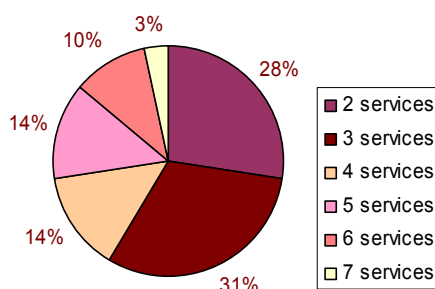


Valeurs absolues

Electricité distribution	28
Electricité Production	17
Eau	16
Câble	11
Gaz	10
Chauffage	7
Autres services	10
n=29	

Parmi les sondés, un seul ne fait pas de distribution d'électricité, il est uniquement producteur. On note que plus de la moitié des sondés sont à la fois distributeurs et producteurs. Les autres services mentionnés par les distributeurs sont les installations électriques intérieures, la voirie, le traitement de déchets, la gestion des routes et cours d'eau, le traitement des eaux usagées et les services de télécoms et Internet. Une majorité de distributeurs offre 2 à 3 services. Aucune entreprise sondée n'offre qu'un service, alors qu'une seule en offre 7. Voici comment se ventilent les opérateurs d'après le nombre de services offerts :

Figure 2: Nombre de services offerts



Valeurs absolues

2 services	8
3 services	9
4 services	4
5 services	4
6 services	3
7 services	1
n= 29	

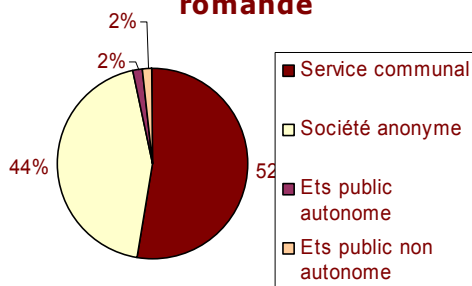
Des graphiques ci-dessus, on peut déduire que la majorité des distributeurs sont multiservices, et que les services les plus importants sont l'électricité et l'eau. Il existe un lien fort entre ces deux secteurs. En effet, dans 2/3 des cas, les distributeurs fournissent au minimum l'eau et l'électricité, en complément ou non d'autres services.

Ce lien laisse entendre qu’une transformation dans l’un des secteurs pourrait avoir des répercussions significatives dans l’autre.

2.2 Statut des distributeurs

Le statut juridique des opérateurs sondés est important pour suivre leur évolution à travers le temps. 29 distributeurs ont répondu à cette question. Etant donné la taille des entreprises interrogées, il existait un risque que les sociétés anonymes soient surreprésentées par rapport à leur nombre réel en Suisse romande. Afin d’augmenter la représentativité de notre échantillon, nous l’avons donc élargi à 52 opérateurs (ensemble des distributeurs de Suisse romande). Pour la liste complète des opérateurs veuillez vous référer à l’annexe II.

Figure 3: Statut juridique des services industriels de Suisse romande



Valeurs absolues

Service communal	27
Société anonyme	23
Ets public autonome	1
Ets public non autonome	1
n =	52

Le graphique ci-dessus indique que la proportion de services communaux et de sociétés anonymes est très largement dominante, ce qui s’explique pour deux raisons : d’une part, le service communal est la forme « historique », par laquelle le distributeur est totalement intégré à l’administration communale et opère sur territoire de la commune. Aujourd’hui, la proportion des services communaux est encore majoritaire (52%). Toutefois, ce nombre est en train de diminuer au profit d’autres statuts. En outre, le graphique indique également que la société anonyme est le statut privilégié par la très grande majorité des opérateurs lorsqu’il y a changement. Dans le graphique ci-dessus, on constate en effet que la proportion de sociétés anonymes est égale à 44%, ce qui signifie que près de la moitié des distributeurs de la région sont des sociétés anonymes. Etant donné la tendance, on peut légitimement supposer que dans les années à venir un nombre important de distributeurs opteront pour le statut de société anonyme.

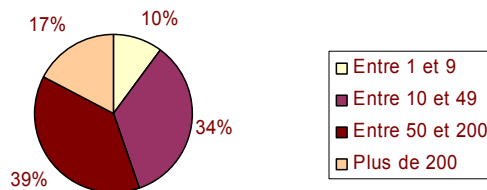
2.3 Taille des distributeurs

Afin de mesurer la taille des opérateurs et leur poids économique, plusieurs facteurs ont été pris en compte: le personnel, le nombre d’abonnés, les chiffres d’affaires globaux et d’électricité ainsi que le nombre de communes desservies.

a) Le personnel

La distribution de l'électricité en Suisse romande offre un nombre important d'emplois, comme le montre la figure ci-dessous. A elles seules, les 5 plus grandes entreprises emploient plus de 200 personnes chacune. Si l'on additionne tous les emplois équivalents plein temps de toutes les entreprises sondées, on obtient un total de 5'146.

Figure 4: Personnel en équivalents plein temps



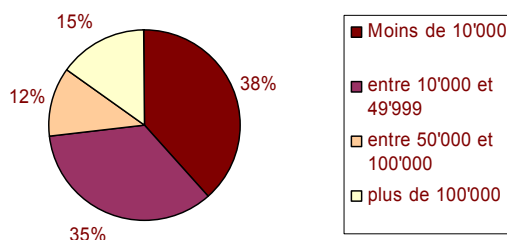
Valeurs absolues

Entre 1 et 9	3
Entre 10 et 49	10
Entre 50 et 200	11
Plus de 200	5
n = 29	

b) Le nombre d'abonnés⁷

Parmi le nombre de questionnaires reçus en retour, 3 distributeurs n'ont pas mentionné le nombre d'abonnés. Pour les autres, on remarque qu'un bon tiers des distributeurs sondés dessert moins de 10'000 abonnés ; parmi ceux-ci, 70% sont des opérateurs actifs sur une seule commune. Par ailleurs, sur le total d'entreprises sondées plus de 70% desservent moins de 50'000 abonnés. Le total d'abonnés desservis par les entreprises sondées est de 1'174'422. Il serait intéressant de connaître quelle proportion cela représente sur l'ensemble des abonnés de Suisse romande, ou de la Suisse entière, ainsi que de pouvoir ventiler les différents types d'abonnés (ménages, industries, agriculture et transport). Selon nos estimations, les 4 plus grandes entreprises sondées⁸ desservent à elles seules plus de 58% des abonnés de Suisse romande.

Figure 5: Nombre d'abonnés directs pour l'électricité



Valeurs absolues

Moins de 10'000	10
Entre 10'000 et 49'999	9
Entre 50'000 et 100'000	3
Plus de 100'000	4
n = 26	

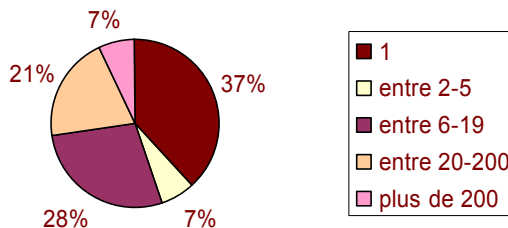
⁷ Il est apparu une certaine confusion quant à la définition des « abonnés ». En effet, il n'était pas spécifié dans le questionnaire s'il s'agissait des abonnés électricité uniquement, ou tous services confondus, ni si le nombre devait inclure uniquement les clients directs ou également ceux desservis par des partenaires. Il en résulte que les chiffres que nous fournissons ici sont indicatifs, et qu'il existe un risque que certains abonnés soient comptés deux fois. Nous sommes partis du principe que les entreprises nous fournissaient le nombre de clients directs pour l'électricité.

⁸ Services industriels de Genève (SIG), Services industriels de Lausanne (SIL), Romande Energie SA et Entreprises électriques fribourgeoises (EEF).

c) Nombre de communes

Plusieurs catégories de distributeurs se distinguent par rapport au nombre de communes desservies.

Figure 6: Nombre de communes desservies



Valeurs absolues

1 commune	11
Entre 2 et 5	2
entre 6-19	8
entre 20-200	6
plus de 200	2
n=	29

Un grand nombre de distributeurs ne desservent qu'une seule commune (37%). Dans 9 cas sur 11, ces distributeurs sont des services communaux, dans les 2 cas restants, il s'agit de sociétés anonymes. Les autres catégories sont représentées par les distributeurs locaux (2-19 communes) ou régionaux (plus de 20 communes). Le nombre total de communes desservies par les distributeurs sondés est de 926, soit plus de 94% du nombre total de communes de Suisse romande⁹.

Il semble y avoir un lien fort entre le statut et le nombre de communes desservies. En effet, les distributeurs desservant une seule commune sont généralement des services communaux, alors qu'à l'inverse les opérateurs desservant plusieurs communes sont dans leur grande majorité des sociétés anonymes, comme l'illustrent les deux graphiques suivants.

Figure 7: Statut juridique des opérateurs desservant 1 seule commune

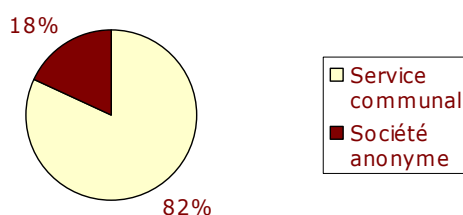
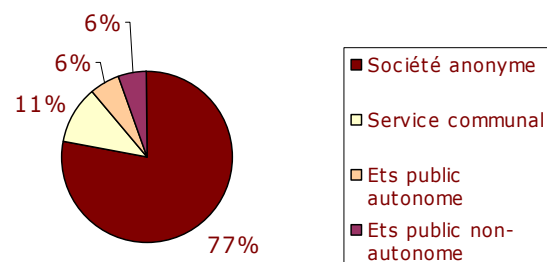


Figure 8: Statut juridique des opérateurs desservant plusieurs communes



Valeurs absolues

Service communal	9
Société anonyme	2
Total	11

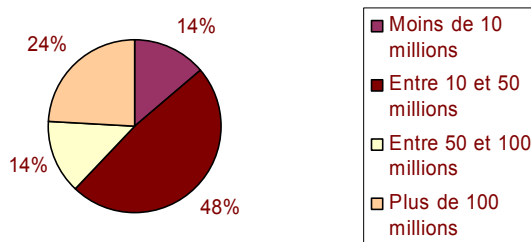
Service communal	2
Société anonyme	14
Ets public autonome	1
Ets public non autonome	1
Total	18

⁹ Total : 981 communes (source www.communal.ch)
Enquête sur les Services industriels de Suisse Romande

d) Les chiffres d'affaires

Pour connaître le poids économique des distributeurs de Suisse romande, ainsi que le ratio que représente l'électricité par rapport aux autres activités de ces entreprises, il a été demandé aux entreprises sondées de fournir des informations sur leur chiffre d'affaires global et d'électricité. Les montants sont indiqués en francs suisses.

Figure 9: Chiffre d'affaires global des opérateurs

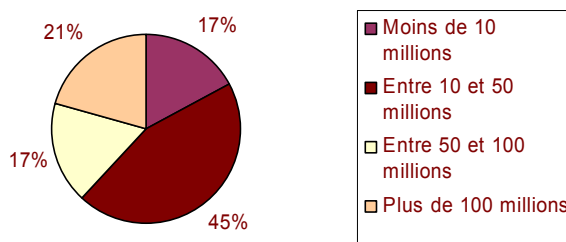


Valeurs absolues

Moins de 10 millions	4
Entre 10 et 50 millions	14
Entre 50 et 100 millions	4
Plus de 100 millions	7
n=	29

Le chiffre d'affaires annuel des opérateurs sondés s'étend de CHF 4.8 million à CHF 840 millions, et la somme de toutes les entreprises représente plus de 3 milliards de francs suisses. Quant aux chiffres d'affaires des activités liées à l'électricité uniquement, ils se ventilent comme suit :

Figure 10: Chiffres d'affaires électricité

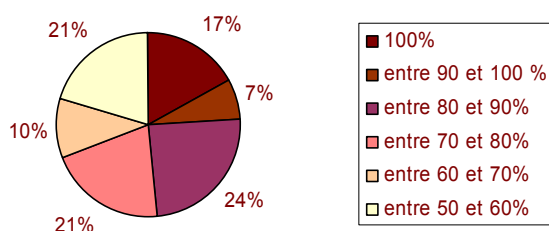


Valeurs absolues

Moins de 10 millions	5
Entre 10 et 50 millions	13
Entre 50 et 100 millions	5
Plus de 100 millions	6
n=	29

Pour la majorité des entreprises, la part que représente l'électricité dans le chiffre d'affaires est importante. En effet, si l'on considère la somme de chiffres d'affaires de l'électricité, égale à CHF 2'362'595'000, par rapport à la somme des chiffres d'affaires globaux, le ratio est de 76.3 % ce qui signifie qu'en moyenne, l'électricité représente plus des 3/4 des revenus des distributeurs. Si l'on examine ces résultats de plus près, on s'aperçoit en effet que pour près de 70% des distributeurs, l'électricité génère plus de 70% des revenus.

Figure 11: Ratio chiffre d'affaires électricité / global



Valeurs absolues

100%	5
entre 90 et 100 %	2
entre 80 et 90%	7
entre 70 et 80%	6
entre 60 et 70%	3
entre 50 et 60%	6
n = 29	

De plus, pour toutes les entreprises sondées, le chiffre d'affaires lié à l'électricité constitue au moins la moitié des revenus de l'entreprise. Logiquement, on pourrait penser que le ratio est d'autant plus élevé que le nombre de services fournis est faible, et cela se vérifie en effet : en moyenne, les entreprises dont la part d'électricité dans le chiffre d'affaires représente plus de 70%, fournissent 3.05 services. Cette moyenne grimpe à 4.78 services pour ceux dont la part d'électricité représente moins de 70%. Il y a donc bien un rapport entre le nombre de services fournis et la part que l'électricité représente dans le chiffre d'affaires. Si l'on détaille davantage, on note qu'il y a une tendance forte à voir la part de l'électricité diminuer à mesure que le nombre de services augmente :

Entreprises dont la part de l'électricité dans le chiffre d'affaires représente :	Moyenne du nombre de services fournis par ces entreprises
100%	2.4
entre 90 et 100 %	2
entre 80 et 90%	3.3
entre 70 et 80%	3.67
entre 60 et 70%	5.33
entre 50 et 60%	4.8

2.4 Conclusion

On peut conclure de ce qui précède que les distributeurs de Suisse romande sont pour la plupart des entreprises multiservices, pour lesquelles l'électricité et l'eau représentent la part essentielle de leurs activités. A elle seule, l'activité électrique équivaut à plus de 70% du chiffre d'affaires annuel des opérateurs.

On distingue clairement deux profils parmi les distributeurs de Suisse romande : le service communal, qui dans la plupart des cas dessert une seule commune, et la société anonyme qui, dans 9 cas sur 10, dessert plusieurs communes, voire une région entière. Ces deux profils sont très largement majoritaires dans notre échantillon et indiquent clairement que pour le moment, l'une ou l'autre alternative paraissent être les statuts privilégiés par les opérateurs.

En combinant le statut et la taille des opérateurs, ainsi que le nombre de communes desservies, on peut établir une typologie des distributeurs de Suisse romande :

Typologie des distributeurs d'électricité en Suisse romande

Distributeurs communaux

Desservent une seule commune, statut juridique service communal, taille : petite commune

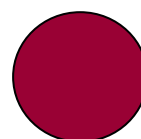
Exemples : services industriels de Pully, Services industriels de Lutry



Distributeurs urbains

Desservent une seule commune, statut juridique service communal, taille : centre urbain

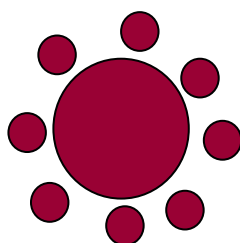
Exemples : Service des énergies Yverdon-les-Bains, Services industriels de Neuchâtel



Grands services industriels

Desservent 1 grand centre urbain avec son agglomération, statut juridique service communal ou établissement public, taille : agglomération

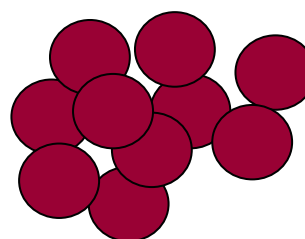
Exemples : Services industriels de la Ville de Lausanne, Services industriels de Genève



Distributeurs intercommunaux

Desservent un ensemble de communes avoisinantes, statut juridique société anonyme, taille : agglomération

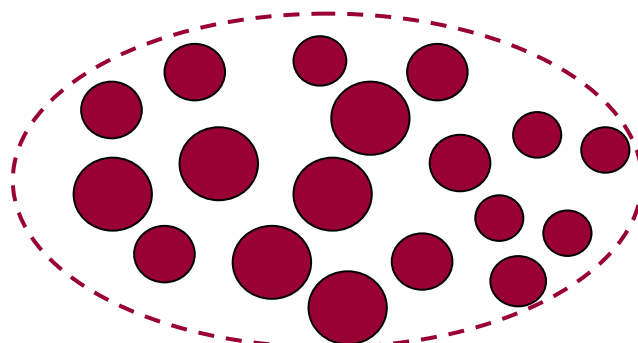
Exemples : Société électrique de la Vallée de Joux, Société électrique intercommunale de la Côte



Distributeurs régionaux

Desservent une région entière, statut juridique société anonyme, taille : région

Exemples : Romande Energie SA, EEF-ENSA SA, FMB SA



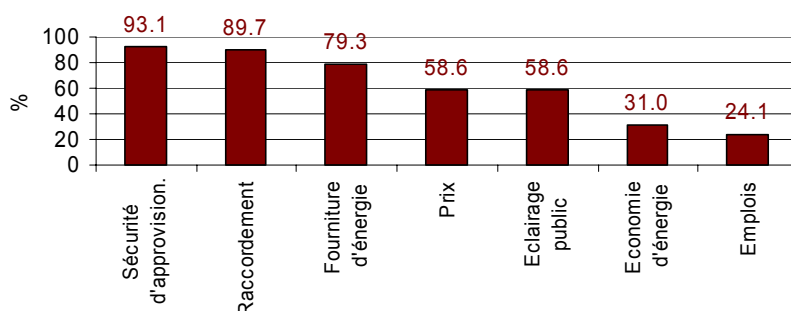
3 LE SERVICE PUBLIC : QUELLE DEFINITION, QUELLE ORGANISATION ?

Le concept de service public est d'autant plus fuyant qu'il renvoie le plus souvent à une représentation subjective de l'intervention publique. L'étude de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg¹⁰ l'affirme sans détour : le concept de service public est un néologisme politique inusité dans le langage du législateur. Cela n'empêche pas que nombre de principes qui sous-tendent généralement cette notion se retrouvent dans les ordres juridiques cantonaux à travers les notions d'obligation de raccordement et d'approvisionnement, de solidarité des prix, de garantie de réseaux sûrs et performants et de sécurité de l'approvisionnement. Ne s'étendant pas, pour des raisons pratiques évidentes, aux droits communaux, l'étude ne permet pas de répondre à la question de la transposition et de la traduction de ces obligations dans les ordres juridiques et dans la réalité communale. Comment ces obligations abstraites sont-elles garanties en pratique au niveau communal ? Ces principes de service public correspondent-ils à la définition et à la pratique de la distribution de l'électricité ? Jusqu'où s'étend la notion de service public dans la distribution ? C'est à ces questions que cherchent à répondre les paragraphes suivants.

3.1 Service public de la distribution : les trois « cercles »

Il ressort de l'enquête empirique que la définition que donnent les acteurs de la distribution de l'électricité en Suisse romande se décompose en trois groupes de prestations, réunies par une forte cohérence interne, comme le montre le tableau suivant.

Figure 12: Eléments de définition du service public



Valeurs absolues

Sécurité d'approvisionnement	27
Raccordement	26
Fourniture d'énergie	23
Prix	17
Eclairage public	17
Mesures d'encouragement à l'économie d'énergie	9
Emplois	7
n =	29

3.1.1 Les prestations essentielles

Avec des taux de réponses s'étendant entre 79 et 93%, l'obligation de raccordement, la fourniture d'énergie et la sécurité d'approvisionnement représentent incontestablement le noyau du service public de la distribution. A travers ces catégories, on retrouve les principes d'universalité de l'accès, de la continuité du service et de la sécurité souvent au cœur de la définition du service public. Cette définition est également très proche dans ses principes de la conception européenne des obligations de service public¹¹ (cf. point 3.1.5).

¹⁰ Walmann, B. et al. (2003). *Die Elektrizitätswirtschaftsordnung. Übersicht und Beurteilung des kantonalen Rechts*. Berne : Bundesamt für Energie, 275p.

¹¹ COM(2003) 270 Final Livre vert sur les services d'intérêt général . Bruxelles : Commission Européenne, 21 mai 2003, pp. 16-18.

3.1.2 Les prestations complémentaires

L'éclairage public, avec l'ensemble des *prestations fournies à la communauté*, comme l'entretien et la gestion des bâtiments publics ou encore l'installation d'infrastructures pour les manifestations publiques (ex. manèges, foires etc.) sont autant d'activités intimement liées à l'activité de distribution. Ces prestations, souvent très consommatrices en temps et en matériel, bien qu'essentielles à la vie de la communauté, ne sont pas formellement intégrées dans la définition standard du service public. Au niveau communal ou local, elles font pourtant partie des prestations de grande importance pour les opérateurs et pour les citoyens.

3.1.3 Les prestations connexes

Avec des scores plus modestes, oscillant entre 25 et 30%, *l'emploi* et les *mesures de politique énergétique* comme l'encouragement à l'économie d'énergie représentent une catégorie de prestations périphériques. Dans un cas comme dans l'autre, le rattachement de ces activités au concept de service public est intimement lié à la propriété publique de l'opérateur. En effet, la commune par l'intermédiaire de ses services industriels a traditionnellement permis de mener une politique de l'emploi. De manière comparable, les services industriels sont par nature les outils principaux de toute politique communale de l'énergie. Pour autant, ces activités ou prestations ne relèvent pas directement du service public, dans son acception restreinte retenue par la majorité des distributeurs.

3.1.4 Le prix

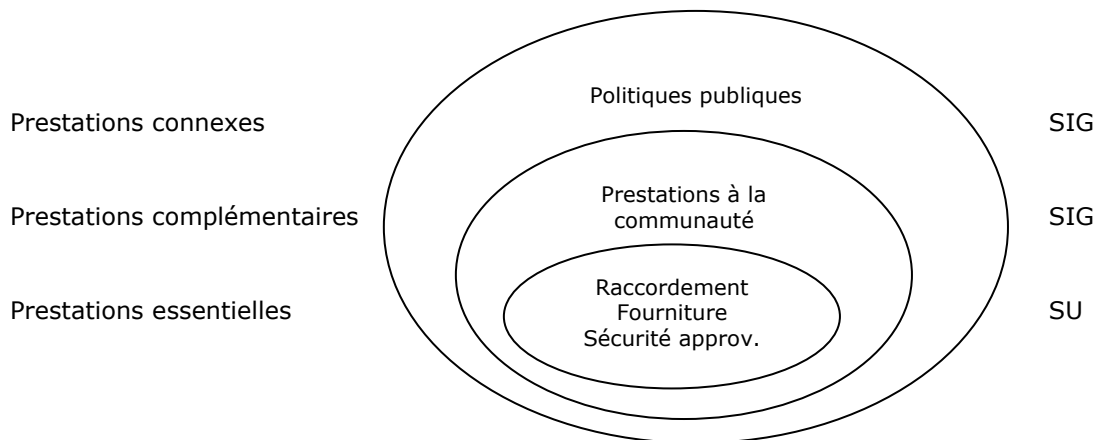
La garantie ou le contrôle des *prix* de l'électricité par les autorités communales est traditionnellement une tâche essentielle des pouvoirs publics locaux. La stabilité et la solidarité des prix sont donc historiquement au cœur de la définition traditionnelle du service public. Le score relativement faible (58%) de cette catégorie de prestation par rapport aux scores des prestations essentielles doit être interprété de manière prudente. Il reflète en réalité un certain désaccord ou scepticisme qui règne parmi les distributeurs. Si la très large majorité des opérateurs considèrent le prix comme une composante fondamentale du service public de l'électricité, une forte proportion d'entre eux doutent de la signification et de la faisabilité d'un contrôle des prix dans un environnement concurrentiel. D'un côté, un groupe d'opérateurs considère que dans un marché libéralisé les prix ne doivent pas et ne peuvent pas être contrôlés, alors que de l'autre, d'autres souhaitent voir maintenu un contrôle des prix, sans pour autant être capables d'indiquer les mécanismes adéquats. Ces deux perspectives, totalement divergentes, expliquent le statut particulier de cette composante du service public.

3.1.5 Les trois cercles

Cette catégorisation, ou hiérarchie des prestations de service public suit une distribution logique que l'on peut représenter par l'intermédiaire de trois cercles concentriques.

Figure 13 : trois cercles du service public de la distribution

Définition OSEL/UE



Cette distribution des prestations de service public se calque aisément sur la conception du service public développée actuellement au sein des réflexions autour de la nouvelle organisation du secteur de l'électricité suisse (OSEL), elle-même inspirée de la conception européenne des services publics. Au centre, on retrouve les prestations de Service Universel (SU) définies en termes d'accès, de qualité et de prix. Les Services d'intérêt général (SIG) englobent les prestations à la communauté et les objectifs de services publics.

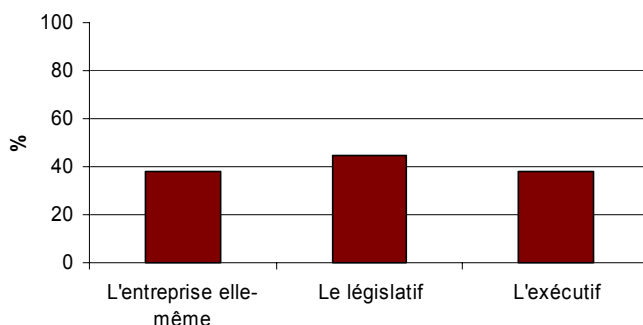
3.2 Service public : responsabilités, outils, financement

La définition, la production et le financement des prestations de service public font partie des responsabilités politiques des pouvoirs publics.

3.2.1 Définition du service public

Trois acteurs se partagent la tâche de la définition du contenu précis du service public de la distribution : l'exécutif communal (ou cantonal), le législatif communal (ou cantonal), ou l'opérateur lui-même comme l'illustre le graphique suivant :

Figure 14: Nature de l'acteur fixant le contenu du service public



Valeurs absolues

L'entreprise elle-même	11
Le législatif	13
L'exécutif	11
n=29	
n.b. plusieurs réponses possibles	

Si l'on se limite au niveau communal, la plupart du temps, le législatif communal fixe le contenu du service public par l'intermédiaire de l'édiction des règlements communaux. L'exécutif complète généralement cette fonction en édictant des directives internes ou en assurant la surveillance général de l'opérateur, lorsque celui-ci est un service communal.

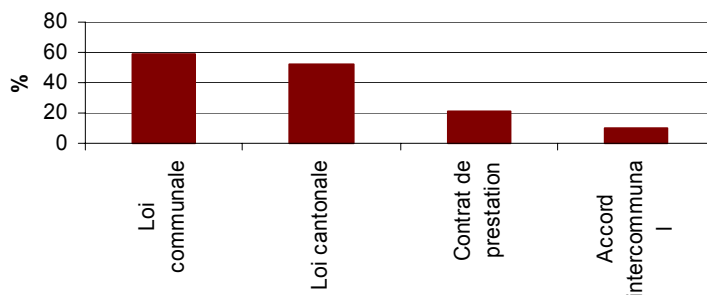
Aussi, plus qu'un partage exclusif des tâches, c'est à une forme de délégation fonctionnelle qu'on assiste.

Il est difficile d'aller plus loin dans la catégorisation et la description du partage des tâches sans réaliser une analyse précise des contenus des ordres juridiques communaux en la matière.

3.2.2 Les outils juridiques

Cette diversité des responsabilités se reflète également dans la variété d'instruments juridiques réglementant la production des prestations de service public comme le montre le graphique suivant.

Figure 15: Instruments juridiques garantissant le Service Public



Valeurs absolues

Loi communale	17
Loi cantonale	15
Contrat de prestation	6
Accord intercommunale	3
n = 29	
n.b. plusieurs réponses possibles	

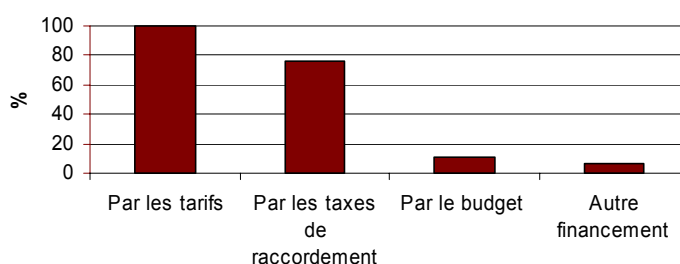
La loi cantonale fixe généralement les principes du service public de la distribution qui sont ensuite traduits et transposés au niveau local par l'intermédiaire de trois instruments. Dans le premier cas, le règlement communal fixe et décrit les modalités de production des prestations. C'est typiquement le cas lorsque l'opérateur est un service communal. Le second type d'instrument est le contrat de prestation venant concrétiser les modalités de production de la prestation concernée. Enfin, l'accord intercommunal règle généralement les situations où l'opérateur dessert plusieurs communes.

A nouveau, il est difficile d'aller plus loin sans entrer dans les situations concrètes de chaque distributeur.

3.2.3 Le financement

Les tarifs et les taxes de raccordement sont à l'évidence les outils principaux de financement du service public, comme l'illustre le graphique suivant.

Figure 16: Financement du Service Public



Valeurs absolues

Par les tarifs	29
Par les taxes de raccordement	22
Par le budget	3
Autre financement	2
n = 29	
n.b. plusieurs réponses possibles	

Il faut également ajouter que dans la plupart des cas, les services industriels représentent pour les communes une source de revenus considérables qui peuvent se chiffrer en plusieurs millions par année. Cette réalité soulève la question sensible de la parafiscalité et des subventionnements croisés que nous n’aborderons pas dans ce cadre. Cela indique surtout, dans la mesure où l’électricité représente en moyenne 3/4 du chiffre d’affaires (cf. figure 10), que la libéralisation, avec la baisse des revenus qu’elle implique, représente un défi pour le financement des prestations de service public et pour les finances communales de manière générale.

3.3 Service public et marché

Cette définition et cette organisation du service public de l’électricité est le produit de l’histoire et d’une situation reposant sur une absence de concurrence et sur des monopoles locaux, voire régionaux de distribution et de fourniture d’électricité. Que viendraient changer l’ouverture des marchés, la fin des monopoles de fourniture et la régulation des monopoles de distribution ? Quelles implications pourrait avoir une libéralisation sur la définition et l’organisation du service public de la distribution électrique ? Autant de questions qui sont soulevées par l’ouverture des marchés et qui n’ont pas manqué d’animer les débats sur la LME. Dans les paragraphes suivants, nous esquissons quelques réponses.

3.3.1 Un service public light ?

Dans la mesure où le service public est une notion politique, soit un concept dont le contenu est fixé selon des critères politiques et dont la portée est dérivée d’une définition collective de l’intérêt public, l’ouverture des marchés ne devrait théoriquement rien changer à son contenu. Si les modalités de son organisation et de sa production sont sujettes à variation dans un contexte concurrentiel, en théorie du moins, la définition du service public ne change pas nécessairement.

En revanche, une clarification ou une précision des contenus et des éléments qui composent le service public de la distribution est fort probable. La distinction entre service universel et service d’intérêt général, par exemple, est rendue nécessaire, dans la mesure où elle reflète une distribution différente des responsabilités induite par la libéralisation et que les outils de la production des prestations de service public ne sont pas ou ne peuvent plus être les mêmes.

En conséquence de quoi, l’ouverture des marchés n’implique pas nécessairement la réduction quantitative ou qualitative du contenu du service public, mais une redéfinition des modalités de sa production (instruments), de son organisation (responsabilités) et de son financement comme l’illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Eléments du service public de la distribution dans un contexte libéralisé

Eléments du Service public	Définition	Exemple	Responsabilité	Financement
Service universel (prestations essentielles)	Prestations destinées à un individu (citoyen, client) définies en terme d’accès, de <i>qualité</i> et de <i>prix</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligation de raccordement ▪ Sécurité d’approvisionnement 	Distributeur	Timbre de distribution
Service d’intérêt général (prestations complémentaires et connexes)	Prestations destinées à la collectivité liées à des objectifs de politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseil énergétique ▪ Eclairage public 	Délégation de compétence de la collectivité au distributeur	Budgets publics

Cette clarification des concepts et des responsabilités découle de la nécessité, pour le distributeur placé dans un contexte concurrentiel, de différencier les obligations de service public inconditionnelles liées à sa fonction de distributeur (service universel), de celles demandées par les pouvoirs publics au nom de l'intérêt général. Cette clarification n'opère pas d'altération du contenu final du service public sur le plan quantitatif ou qualitatif.

Au vu de l'évolution des débats au sein de l'OSEL, des modalités prévues dans la LME et des expériences menées dans les pays européens, de multiples ajustements des responsabilités sont toutefois à prévoir. Si les principes généraux du service universel seront vraisemblablement énoncés au sein de la loi de libéralisation ou d'une loi d'accompagnement avant d'être concrétisés et précisés dans les législations cantonales et communales, il reste que les modalités de l'organisation des prestations de service d'intérêt général (éclairage public, prestations à la communauté, conseil énergétique etc.) ne feront pas partie des dispositions fédérales. Cette responsabilité sera vraisemblablement déléguée par défaut aux autorités cantonales et communales.

Les prestations relevant des services d'intérêt général se partagent en deux catégories : les prestations à la collectivité locale et les prestations liées à des objectifs de politiques publiques. Dans le premier cas, la collectivité locale dispose de plusieurs outils parmi lesquels figurent les règlements communaux, les contrats de prestations et les concessions. Dans le second cas, les législations fédérales, cantonales, voire communales peuvent contraindre les distributeurs à respecter certaines obligations de service public (ex. conseil énergétique, achat d'énergie renouvelable etc.).

3.3.2 Conclusion

Même si les différences locales peuvent parfois être substantielles (ex. par rapport à la régulation des prix), on observe une conception relativement cohérente du service public de la distribution. Il a été possible d'observer que celle-ci va souvent bien au-delà de la conception retenue dans les législations fédérales ou cantonales, pour inclure l'ensemble des prestations offertes par les distributeurs à la collectivité locale. Si en théorie, celles-ci ne sont pas menacées par la libéralisation, leur garantie dépendra à l'avenir de la capacité des autorités cantonales et communales à repenser leur organisation et leur financement.

Aussi, contrairement à une définition superficielle et simpliste très répandue, le service public n'est pas tout ce qui n'est pas rentable. Le service public recouvre l'ensemble des prestations fournies par un opérateur, indépendamment de son statut juridique ou de sa propriété, considérées comme indispensables ou nécessaires à l'individu et/ou à la collectivité. Cette définition, volontairement formaliste, met l'accent sur le fait que le service public résulte d'une définition politique variable en fonction du contexte ou de la nature de l'activité considérée. Cette définition doit être clairement séparée de la discussion sur les modalités de garantie et de production du service public.

4 OUVERTURE DES MARCHES ET STRATEGIE DE DISTRIBUTION

L'échec de la LME devant le peuple en septembre 2002 n'a pas interrompu la volonté politique de libéraliser le marché électrique suisse. Les réflexions en cours dans le cadre du projet OSEL en témoignent. L'engagement de nombreux acteurs de la distribution électrique dans le combat politique lors des débats qui ont précédé la votation populaire témoigne également de la signification d'une libéralisation pour cet échelon de la chaîne électrique. Cette enquête a cherché à identifier ces enjeux et la façon dont ils ont été abordés par les acteurs de la distribution.

De manière générale, toute ouverture d'un marché requiert ou implique tout d'abord une réorganisation profonde de la structure du secteur sous la forme d'une dé-intégration de la chaîne de production (unbundling), de fusions ou de coopérations. Ce passage du monopole à la concurrence implique un changement des règles du jeu entre les acteurs et modifie les enjeux. Pour les distributeurs, la libéralisation implique plus particulièrement trois types de conséquences : la perte de clients, la possibilité de changer de fournisseur et la régulation de l'activité de la distribution.

La possibilité pour les clients finaux de choisir leur fournisseur de courant implique pour les distributeurs une *perte de clients et une perte de recettes*. Perte de clients qui partent à la concurrence, et perte de recettes par la conjonction de la perte de clients et par la pression à la baisse des prix due à la concurrence. La possibilité pour le distributeur d'éviter ces pertes, ou, au pire, de les limiter dépend de sa capacité concurrentielle, de son management et de sa stratégie.

D'un autre côté, l'ouverture des marchés présente également des bénéfices pour les distributeurs : *la possibilité de choisir eux-mêmes leurs fournisseurs* et donc de faire jouer la concurrence en leur faveur.

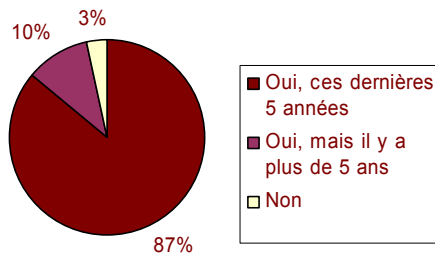
Enfin, la libéralisation, pour les distributeurs, signifie encore un accroissement de la pression régulatoire sur leur activité de distribution. Cette *régulation*, qu'elle porte sur la qualité (sécurité) ou sur la performance économique (coûts d'acheminement), représente une véritable nouveauté pour les distributeurs.

Ces trois conséquences de la libéralisation – perte de recettes, choix de l'approvisionnement, régulation de la distribution - requièrent de la part du distributeur la mise sur pied d'une réflexion stratégique sur au moins trois plans : son statut juridique, sa structure interne et son management ainsi que sa stratégie commerciale. La présente enquête a permis d'identifier un certain nombre de réponses apportées par les opérateurs à ces trois défis.

4.1 Changer ou pas ?

86% des distributeurs, soit 25 des 29 répondants ont entrepris pendant les cinq dernières années (entre 1999 et 2003) des réformes en vue de s'adapter aux nouvelles conditions prévues dans la LME. Trois ont procédé à des réformes avant cette période, alors qu'un seul déclare n'avoir procédé à aucun changement.

Figure 17: Changements effectués ou pas?

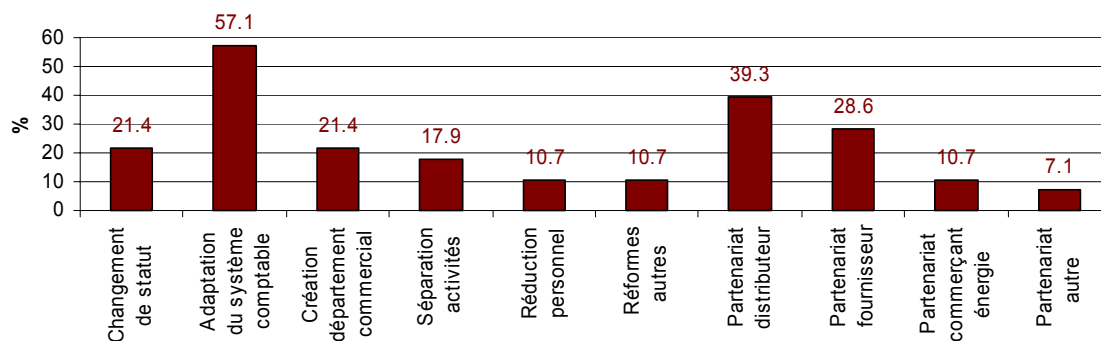


Valeurs absolues

Oui, ces dernières 5 années	25
Oui, mais il y a plus de 5 ans	3
Non	1
n = 29	

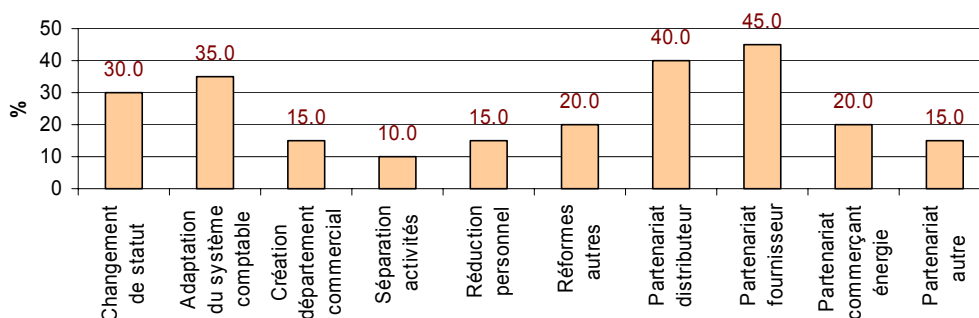
La perspective de l'ouverture des marchés a incontestablement précipité les réformes dans un secteur jusque-là relativement conservateur et stable, si bien que même refusée, la LME a tout de même déployé des effets en profondeur, même si leur étendue et leur justification varient considérablement d'un cas à l'autre, comme l'illustre le graphique suivant.

Figure 18: Type de changements effectués



Une année après l'échec de la LME et alors que les discussions sont relancées au sein de la démarche OSEL, 69% des distributeurs interrogés (20 sur 29) déclarent avoir l'intention de poursuivre les réformes entreprises ou d'adopter de nouvelles mesures, signe que les acteurs du secteur prennent au sérieux la possibilité d'une ouverture du marché à l'horizon 2007.

Figure 19: Type de changements envisagés



Toutefois, la perspective de l'ouverture des marchés n'explique pas à elle seule ces réformes. Dans de nombreux cas, la libéralisation fournit l'occasion d'initier des réformes prévues de longue date, mais pour lesquelles la volonté politique a manqué jusque là.

4.2 La question du statut juridique

Quarante-quatre pourcents des distributeurs électriques en Suisse romande (23 sur 52) sont aujourd'hui des sociétés anonymes (cf. figure 3). En 1999, ce taux s'élevait encore à 35.6% (21 sur 52). Si les distributeurs sous la forme de services communaux représentent encore une majorité, le passage d'une forme de statut juridique de droit public à un régime de droit privé est une réalité et un changement de tendance important. Parmi les distributeurs prévoyant à l'avenir (cf. figure 19) un changement de statut juridique (6), trois d'entre eux mentionnent le statut de société anonyme comme alternative principale.

Cette question du changement de statut juridique a préoccupé de nombreux distributeurs et de nombreux exécutifs locaux ces cinq dernières années. Sur un nombre inconnu de cas où une réflexion a été conduite sur l'opportunité de changer le statut juridique du service communal de l'électricité, quatre ont abouti à un changement entre 1999 et 2003 : trois services sont passés à un statut de société anonyme (Martigny, Le Locle et la Chaux-de-Fonds), et un à un statut d'établissement public non-autonome (Bienne). Les 4 autres transformations de services communaux en société anonyme (Sion, Sierre, Bulle, Renens) ont été opérées avant 1999. Il est à noter, que, contrairement à la rhétorique souvent entendue dans les débats publics et les médias, il ne s'agit dans aucun des cas évoqués ci-dessus de privatisation des services industriels en termes de propriété, mais bien d'une privatisation du droit social.

Quels sont les facteurs qui peuvent expliquer ces changements de statut juridique ? Les arguments essentiels plaidant en faveur de tels changements vers la mise sur pied de sociétés anonymes sont au nombre de trois : plus grande marge de manœuvre en termes de management, une plus grande souplesse en termes de relations avec les partenaires, une régionalisation de l'activité de distribution. A l'exception du dernier, ces arguments reposent directement sur une réflexion sur les implications et les enjeux d'une ouverture du marché.

L'argument du management

La libéralisation du marché électrique introduit pour le distributeur une nouvelle donne : l'incertitude. Incertitude sur les prix, sur la régulation, sur les concurrents, sur le marché. Face à cette incertitude, il convient, par exemple en matière de tarifs, de réagir vite.

Or la rapidité et la flexibilité ne sont pas les vertus premières d'un service communal soumis aux règles juridiques et autres procédures de décisions politiques qui peuvent prendre beaucoup de temps. Dans ce contexte, le passage à un statut juridique plus souple, comme celui de la société anonyme, permet d'octroyer au distributeur une flexibilité et une responsabilisation plus grande, en adéquation avec les contraintes et les demandes du contexte concurrentiel.

L'argument stratégique

Dans un environnement concurrentiel, la stratégie commerciale est primordiale (cf. point 4.4). Celle-ci passe souvent par des alliances ou des partenariats. Or ce type de démarche est rendu plus difficile, dans un contexte concurrentiel, par un statut juridique de droit public dans lequel le distributeur ne jouit souvent pas de la personnalité juridique. Un statut de type société anonyme offre l'avantage de rendre plus faciles les partenariats sous les formes les plus diverses.

L'argument régionalisation

Cet argument, à la différence des deux premiers, ne se fonde pas exclusivement sur l'hypothèse d'ouverture de marché, bien qu'il s'y combine parfaitement. Comme il a été relevé plus haut (cf. point 2.3, lit. C), très peu de sociétés anonymes ne desservent qu'une seule commune : en effet 77% des distributeurs en sociétés anonymes desservent plusieurs communes, alors que 82% des distributeurs n'opérant que sur une commune sont des services communaux. La raison principale de cette situation est que la distribution par un opérateur unique de plusieurs communes passe, la plupart du temps¹², par une participation à la propriété de l'opérateur des communes desservies. Si de multiples statuts juridiques peuvent permettre d'associer plusieurs communes à la propriété de l'opérateur, (association de communes, coopérative), le plus simple et le plus répandu est indéniablement celui de la société anonyme qui offre les règles de partage de la propriété et de contrôle les plus simples et les plus efficaces.

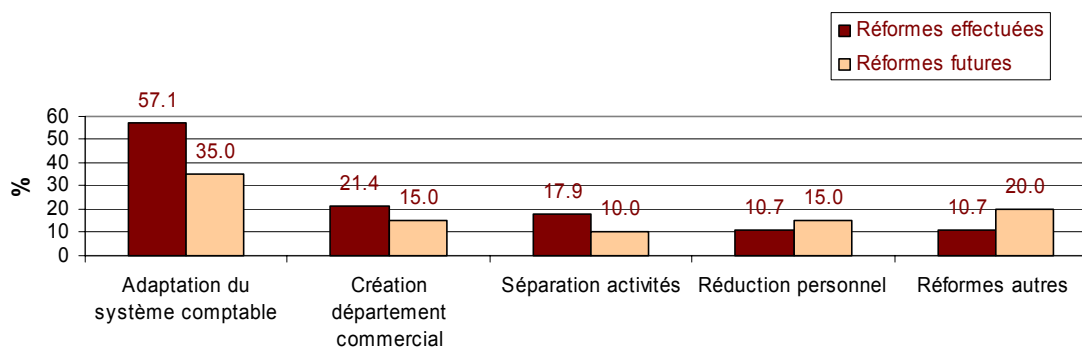
Le recours à cette forme de statut juridique afin de permettre une régionalisation de la distribution n'est pas strictement lié à la problématique de l'ouverture des marchés. Nombre de transformations de services communaux en sociétés anonymes ont en effet été réalisées sans lien direct avec la perspective de la libéralisation (ex. Sion, Sierre, Bulle). La remise à l'ordre du jour de la problématique de la taille critique des distributeurs par l'ouverture de marché ne manquera certainement pas de renforcer l'attractivité de cette solution.

4.3 Restructurations internes et management

Plus de la moitié des réformes déjà entreprises par les distributeurs ont impliqué une adaptation du système de comptabilité (57%). Qu'il s'agisse de l'introduction d'une comptabilité analytique ou de la préparation aux exigences de séparation des activités liées aux réseaux et celles liées à la fourniture, ces changements visent essentiellement à introduire plus de transparence dans les comptes et les finances dans la perspective du calcul du timbre de distribution. A cette contrainte de régulation se couple souvent un souci politique de plus grande transparence et d'un meilleur contrôle de gestion.

¹² A l'exception de la Romande Energie, des Forces Motrices Bernoise et des Forces Motrices Valaisannes
Enquête sur les Services industriels de Suisse Romande

Figure 20: Types de réformes effectuées et futures



Cette adaptation des outils comptables de gestion passe parfois également par une séparation plus claire des activités de réseau et de commerce (18%), voire par la création d'un département commercial (21.5%). Cette dernière réforme pousse la logique un peu plus loin et reflète la volonté de certains distributeurs de mettre sur pied une stratégie commerciale plus ambitieuse de rapprochement des abonnés désormais considérés comme des clients.

Parmi les autres réformes, on trouve l'introduction des systèmes de gestion de la qualité et de certification ISO ou l'introduction de nouveaux outils informatiques, notamment pour les relations clientèles et la facturation. Plus rarement, des propositions de vente de réseau sont avancées.

Enfin, il est à noter que la réduction du personnel ne constitue qu'une mesure relativement exceptionnelle, puisqu'elle ne concerne aujourd'hui qu'un distributeur sur dix. La plupart du temps, le gel des embauches ou le non-remplacement de départs à la retraite représente la solution la plus commune.

La comparaison entre les réformes entreprises à ce jour et les réformes annoncées pour l'avenir permet d'identifier très clairement un phasage des réformes. Les réformes structurelles (comptabilité, séparation des activités, création département commercial) ont été les premières mesures introduites et devraient être, par conséquent, moins fréquentes à l'avenir. A l'inverse, des mesures comme la réduction du personnel pourraient devenir, une fois le marché ouvert, l'une des réformes les plus largement mises en œuvre.

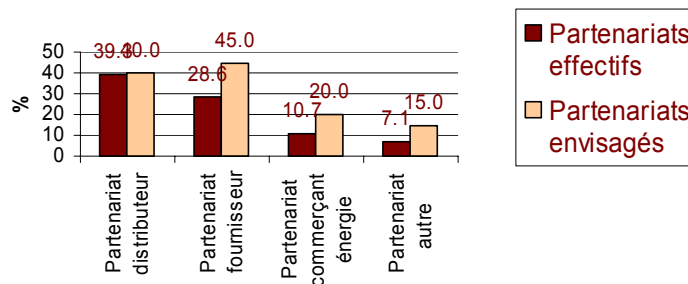
La perspective de l'ouverture des marchés a incontestablement introduit un vent de réforme au sein des distributeurs, même si celui-ci reste encore relativement modéré. Les nombreuses discussions avec les équipes dirigeantes des distributeurs laissent toutefois clairement entendre que les plus grandes réformes en termes de management sont encore à venir.

4.4 Stratégie

Dans un marché libéralisé, le positionnement stratégique, même pour un distributeur, représente un élément important du succès de son activité et de ses chances de survie. Avec plus de mille distributeurs en Suisse, le secteur de la distribution électrique est aujourd'hui le produit d'une organisation de secteur reposant sur des monopoles locaux, voire régionaux hérités des contingences historiques. Des distributeurs minuscules comptant quelques centaines d'abonnés devront à l'avenir se défendre face à des opérateurs multiservices et supra-régionaux. Face à une évolution du secteur dont la plupart des acteurs s'accordent à dire qu'elle devrait passer par une concentration forte, quelles stratégies de distribution sont déjà aujourd'hui observables en Suisse romande ?

Le propos est limité ici à une forme de stratégie particulière : les relations entre acteurs du secteur électrique. Les stratégies fondées sur les produits (diversification etc.) ne sont pas abordées.

Figure 21: Types de partenariat stratégique



Valeurs absolues

Partenariats effectifs n=28

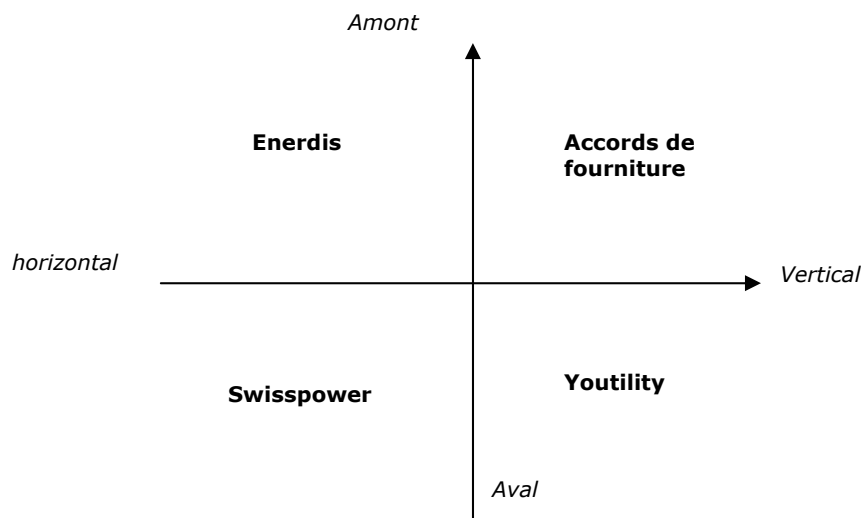
Partenariat distributeur	11
Partenariat fournisseur	8
Partenariat commerçant énergie	3
Partenariat autre	2

Partenariats envisagés n=20

Partenariat distributeur	8
Partenariat fournisseur	9
Partenariat commerçant énergie	4
Partenariat autre	3
n.b. plusieurs réponses possibles	

Deux dimensions analytiques sont à considérer pour clarifier l'analyse des relations entre les acteurs du système électrique en matière de partenariat stratégique. La première a trait au niveau sur lequel porte l'action stratégique. S'agit-il d'un positionnement stratégique visant à répondre à un enjeu lié à l'approvisionnement (amont de la distribution) ou à un enjeu de fourniture (aval de la distribution) orienté vers le service aux clients ? La seconde dimension analytique tient compte du type d'action stratégique et de partenariat. Celle-ci implique-t-elle une relation horizontale, impliquant des distributeurs entre eux, ou un partenariat vertical entre un distributeur et un acteur plus haut dans la chaîne de valeur électrique (producteur, transporteur etc.) ? En croisant ces deux dimensions, on obtient les configurations stratégiques suivantes.

Figure 22 : Configurations stratégiques



Créée en juin 1999, la coopérative *Enerdis* regroupe neuf distributeurs romands (Vallée de Joux, Aubonne, Bex, Nyon, La Côte, Vallorbe, Orbe, Bussigny, Yverdon). Le but premier et originaire de ce partenariat est de regrouper des activités communes en matière d'achat d'électricité et de matériel de réseau et d'entretien. En regroupant leurs forces, leurs consommations et leurs achats, les membres d'Enerdis renforcent ainsi leur position en amont. Ce type de partenariat vise moins à agir sur le marché en aval afin d'offrir des prestations spécifiques aux clients, que d'atteindre un poids plus grand pour

faire face aux fournisseurs et autres approvisionneurs dans le but d'obtenir de meilleures conditions d'achat.

A l'inverse, *Swisspower*, qui regroupe une vingtaine de distributeurs, a pour objectif principal d'offrir, grâce au partenariat institutionnel de distributeurs, des produits nouveaux et compétitifs aux clients finaux. Bien qu'essentiellement suisse alémanique, *Swisspower* compte pourtant dans ses membres les Services industriels de Genève (SIG) et ceux de Martigny (Sinergy Commerce SA).

Youility est une SA lancée par les Forces Motrices Bernoises regroupant, sous la forme d'actionnaires, des distributeurs locaux alémaniques et romands (La Neuveville, Moutier, La Goule, St-Imier, Tramelan, Delémont). En développant un partenariat avec un producteur et distributeur (FMB), les distributeurs locaux bénéficient de la compétence et du poids des FMB pour offrir des produits compétitifs à leurs gros consommateurs. Pour les FMB, ce type d'accord leur permet de contrôler les évolutions des marchés locaux où ils ne sont pas distributeur direct et par là de renforcer leur poids sur le marché suisse. Poursuivant des buts similaires à ceux de *Swisspower*, ce type de partenariat implique une alliance verticale entre des distributeurs locaux et un producteur-transporteur-distributeur supra-régional.

Enfin, les *accords négociés* entre un distributeur et un fournisseur ou un revendeur (ex. Services Industriels de Lausanne) constituent le quatrième type de partenariat fondé sur l'acquisition par les distributeurs de meilleures conditions auprès de leur fournisseur.

Il semble difficile de distinguer une logique dans le positionnement stratégique adopté par les distributeurs par rapport à ces quatre alternatives. Par exemple, si le scénario type « Enerdis » regroupe en effet une partie des distributeurs placés dans la catégorie « distributeurs intercommunaux », des distributeurs de type « urbains » en font également partie. Force est donc de constater qu'il ne semble pas y avoir de solution unique (« one best way »), pas plus que de facteurs prépondérants dans le choix des stratégies de partenariat. Toutes proportions gardées, cette observation rejoint un constat opéré au niveau européen. En effet, une analyse des stratégies des 50 plus grands opérateurs énergétiques (gaz et électricité) entre 1999 et 2002, témoigne de l'absence de stratégie dominante ou gagnante en matière de stratégie commerciale¹³.

4.5 Conclusion

Deux conclusions principales peuvent être dérivées de cette analyse des réformes stratégiques des distributeurs suisse romands.

Tout d'abord, la libéralisation de facto que vit actuellement le secteur électrique suisse, avec ou sans LME, a déjà déployé des effets importants. Changements de statut juridique et recomposition stratégique en sont clairement les éléments les plus saillants.

En dehors de ces deux éléments, les réformes entreprises restent encore relativement modestes et marginales et constituent pour la plupart des adaptations légères de l'existant (comptabilité). En ce sens, ces changements représentent un aperçu des bouleversements que le secteur pourrait vivre une fois la libéralisation légale opérée.

¹³ Genoud, C. & Finger, M. (2003). « Marchés de l'électricité et stratégie des opérateurs : vers une régulation technocratique multi-niveaux ». *Revue Politiques et Management Public*. (forthcoming)
Enquête sur les Services industriels de Suisse Romande

5 CONCLUSION GENERALE

L'un des objectifs de cette enquête était de replacer les expériences ponctuelles de transformation de quelques distributeurs romands dans le contexte plus général. Quatre interrogations ont guidé cette entreprise :

- Comment les acteurs de la distribution définissent-ils eux-mêmes le service public de l'électricité ?
- Comment ces mêmes distributeurs ont-ils répondu aux défis de l'adaptation à la nouvelle donne de la concurrence ?
- Y a t'il une manière unique de répondre à ces défis ?
- Qu'y a t'il à apprendre de ces expériences ?

Loin d'avoir répondu de manière complète et définitive à ces questions, cette enquête exploratoire a permis de faire ressortir quelques idées générales assez claires, surprenantes pour certaines.

- Contre toute attente, on observe une grande cohérence dans l'approche des distributeurs autour de la notion de service public. Non seulement leur définition agrégée repose sur une distinction claire entre prestations essentielles (raccordement, sécurité d'approvisionnement) et prestations complémentaires et connexes, mais celle-ci rejoint peu ou prou la conception qui émane des travaux actuellement en cours au niveau fédéral (OSEL), elle-même inspirée de la conception européenne.
- S'il ne semble pas y avoir de recette-miracle ou unique à la libéralisation tant sur le plan de la stratégie que de la transformation des distributeurs, un élément ressort très clairement : le changement de statut juridique des opérateurs est à l'agenda politique au niveau local. Adopté il y a cinq ans seulement par un tiers des distributeurs, la société anonyme pourrait dans un proche avenir devenir le statut juridique de la moitié des opérateurs suisses romands.

Il semble donc a priori encore difficile de parler de tendance lourde, ou de convergence dans les modèles d'organisation du service public et de la distribution. En réalité, si convergence il y a, elle n'est pas à chercher au niveau des solutions, mais bien à celui des enjeux. Ceux-ci sont au nombre de deux :

- Les outils de définition, de production et de financement des prestations de service public devront être adaptés aux conditions de la libéralisation.
- La transformation organisationnelle des distributeurs nécessitera toujours la mise sur pied d'une vision stratégique tant de la part des opérateurs eux-mêmes que des politiques en charge de la garantie du service public.

A la lumière des observations formulées dans ces quelques pages, la production d'une réponse adaptée à ces enjeux, et au contexte dans lequel ceux-ci se posent, dépend moins de l'application d'un modèle unique de changement et de transformation, que d'une compréhension lucide et fine de la réalité du fonctionnement d'un marché libéralisé et de sa régulation. Cette enquête a permis de tracer quelques idées, il n'en reste pas moins que de nombreuses questions restent encore sans réponses.

ANNEXE I

Questionnaire envoyé aux distributeurs

Chaire MIR
Management des Industries
de Réseau
Bâtiment Odyssea
MIR/iLEMT
EPFL - 1015 Lausanne
<http://mir.epfl.ch>
mir@epfl.ch

mir consulting sàrl Case postale 108 CH-1015 Lausanne 15
Tel. +41 79 474 26 48 info@mirconsulting.ch www.mirconsulting.ch

Le service public de l'électricité en Suisse-romande

Enquête

Prof. Matthias Finger, EPFL-MIR
Christophe Genoud, Mirconsulting
Annelies Garcia, EPFL-MIR

Questionnaire Service public en Suisse romande

Nom du Service industriel : _____

Adresse : _____

Tel. : _____

Adresse Internet : _____

Nom et prénom du répondant : _____

Email du répondant : _____

1. Quels sont les services que votre service/entreprise fournit ?

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| Eau | <input type="checkbox"/> |
| Gaz | <input type="checkbox"/> |
| Electricité distribution | <input type="checkbox"/> |
| Electricité production | <input type="checkbox"/> |
| Câble/téléseau | <input type="checkbox"/> |
| Chauffage à distance | <input type="checkbox"/> |
| Autre : _____ | <input type="checkbox"/> |

2. Quel est le statut juridique de votre service/entreprise ?

- | | |
|---|--------------------------|
| Service communal (administration communale) | <input type="checkbox"/> |
| Société anonyme | <input type="checkbox"/> |
| Coopérative | <input type="checkbox"/> |
| Société/service intercommunal | <input type="checkbox"/> |
| Etablissement public autonome | <input type="checkbox"/> |
| Etablissement public non-autonome | <input type="checkbox"/> |
| Autre : _____ | <input type="checkbox"/> |

3. Combien votre service/entreprise compte-t-il/elle de personnel (équivalent plein temps) ? _____

4. Combien de communes desservez-vous ? _____

5. Combien d'abonnés comptez-vous ? _____

6. Quel est votre chiffre d'affaires global ? _____

7. Quel est votre chiffre d'affaires pour le service électrique uniquement ?

8. Avez-vous entrepris des réformes en vue de la préparation à la LME en 2002 ou avant cette date ?

Oui, en vue de la LME
(Année : _____)

Oui, bien avant la LME
(Année : _____)

Pas de réforme

Si oui lesquelles ?

Changement de statut juridique nouveau statut : _____

Adaptation du système comptable

Séparation activités réseau / activités commerciales

Création département commercial

Réduction du personnel

Autre : _____

Partenariat stratégique avec :

Distributeur

Fournisseur

Commerçant énergie

Autre : _____

9. Pensez-vous entreprendre des réformes prochainement ?

Non

Oui

Changement de statut juridique nouveau statut : _____

Adaptation du système comptable

Séparation activités réseau / activités commerciales

Création département commercial

Réduction du personnel

Autre : _____

Partenariat stratégique avec :

Distributeur

Fournisseur

Commerçant énergie

Autre : _____

10. Parmi les éléments suivants, lesquels font partie selon vous du service public de l'électricité ?

Raccordement

Sécurité d'approvisionnement

Prix abordables

Fourniture d'énergie

Eclairage public

Mesures d'encouragement à l'économie d'énergie

Emplois

Autre : _____

11. Qui fixe la nature, le contenu et l'étendue du service public de l'électricité ?

- Le service lui-même /l'entreprise elle-même
L'exécutif communal/cantonal
Le législatif communal/cantonal
Autre : _____

12. Par quel moyen juridique le service public de l'électricité est-il garanti ?

- Loi cantonale
Loi/règlement communale
Contrat de prestation
Accord intercommunal
Autre : _____

13. Comment le service public de l'électricité est-il financé ?

- Par les tarifs
Par les taxes de raccordement
Par le budget communal/cantonal
Autre : _____

14. Remarques

Si vous désirez apporter des précisions ou faire un commentaire au sujet de ce questionnaire, veuillez le faire dans l'espace réservé ci-dessous :

MERCI DE VOTRE PRECIEUSE COLLABORATION. NOUS VOUS TIENDRONS AU COURANT DES RESULTATS DE CETTE ENQUETE. CEUX-CI FERONT PAR AILLEURS L'OBJET D'UNE PUBLICATION DANS SEQUENCE 8, NOTRE TRIMESTRIEL DES INDUSTRIES DE RESEAU.

ANNEXE II

Opérateurs ayant participé à l'enquête

a) Opérateurs ayant répondu au questionnaire

1. BKW FMB Energie SA
2. Entreprises Electriques Fribourgeoises (EEF) SA
3. Energie Service Biel/Bienne
4. Electricité neuchâteloise (ENSA) SA
5. Forces motrices du Grand St. Bernard
6. Forces motrices valaisannes SA
7. Gruyère énergie SA
8. Service de l'électricité de La Neuveville
9. Romande Energie SA
10. Société électrique intercommunale de la Côte (SEIC) SA
11. Service électrique intercommunal / Télédis SA, Vernayaz
12. Services industriels de la Ville de Neuchâtel
13. Service intercommunal d'électricité (SIE) SA, Renens
14. Services des Energies Yverdon les Bains
15. Services industriels de Bagnes
16. Services industriels de Délémont
17. Services industriels de la Commune de Pully
18. Services industriels de la ville de Lausanne
19. Services industriels de Lutry
20. Services industriels de Monthey
21. Services industriels de Nyon
22. Services industriels des Montagnes neuchâteloises (SIM) SA
23. Services industriels Moutier
24. Sierre Energie SA
25. Services industriels de Genève (SIG)
26. Sinergy Infrastructure SA, Martigny
27. Société des forces électriques de la Goule
28. Société Electrique de la Vallée de Joux SEVJ
29. Société électrique des forces de l'Aubonne

b) Opérateurs n'ayant pas répondu ou n'ayant pas été contacté mais inclus dans la statistique sur les statuts juridiques des distributeurs de Suisse romande (cf. point 2.2)

30. L'énergie de Sion Region S.A.
31. Services industriels de la Commune de Bussigny
32. Société électrique du Châtelard
33. Services industriels de Romanel-sur Lausanne
34. Services industriels de Belmont-sur-Lausanne
35. Forces Motrices d'Orsières
36. Services industriels des Boudry
37. Service électrique de la Commune d'Auvernier (NE)
38. Service électrique de la Commune Cortaillod (NE)
39. Service électrique de la Commune Cornaux (NE)
40. Service électrique de la Commune d'Hauterive (NE)
41. Service électrique de la Commune de Lignièrès (NE)
42. Service électrique de la Commune de St.-Blaise(NE)
43. Service électrique de la Commune de Peseux(NE)
44. Service électrique de la Commune de Massongex (VS)
45. Service électrique de la Commune d'Orsières (VS)
46. Service électrique de la Commune de St.-Maurice (VS)
47. Service électrique de la Commune de Fully (VS)
48. Service électrique de la Commune de Verossaz (VS)
49. Services industriels de la commune de Paudex (VD)
50. Société électrique du val-de-travers
51. société anonyme d'électricité d'Ardon (VS)
52. société anonyme des eaux et d'électricité de Champéry (VS)