

Les EAE dans les communes

Stratégies de propriétaire pour entreprises d'approvisionnement en électricité (EAE)

Document élaboré par: econcept AG, version du 29.1.2016

Les entreprises d'approvisionnement en énergie (EAE) jouent un rôle clé dans l'encouragement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables et, par là, dans la réalisation des objectifs de notre politique énergétique. L'évolution du contexte économique dans lequel elles opèrent (libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, importance croissante des nouvelles énergies renouvelables, etc.) les place néanmoins face à d'importants défis. En tant que propriétaires d'EAE, les villes et les communes se voient donc confrontées à des questions stratégiques fondamentales, et elles ont tout intérêt à y répondre de manière globale dans le cadre d'une stratégie de propriétaire.

Les questions traitées ci-après sont les suivantes :

1. Qu'est-ce qu'une stratégie de propriétaire ? À quoi sert-elle ?
2. Comment élabore-t-on une telle stratégie ?
Quels sont les rôles de l'EAE et de la ville/commune dans ce processus ?

Le présent document s'adresse avant tout aux EAE appartenant à des communes, mais les réflexions qu'il contient sont aussi applicables aux participations dans des EAE ou à d'autres situations (p. ex. coopératives).

1. Qu'est-ce qu'une stratégie de propriétaire ?

But: définir les objectifs stratégiques des pouvoirs publics

Dans le cadre de sa stratégie de propriétaire, la commune ou la ville définit les objectifs qu'elle entend atteindre au travers de l'EAE (qu'elle en soit propriétaire ou qu'elle possède une participation importante dans cette dernière). La stratégie de propriétaire répond ainsi aux questions suivantes :

- Quels objectifs d'intérêt public entendons-nous atteindre au travers de l'EAE dont nous sommes propriétaires ?
- Comment gérons-nous les conflits d'objectifs ?

Ces objectifs stratégiques peuvent porter sur des aspects économiques, écologiques ou sociétaux, entre lesquels il s'agit de trouver un équilibre et de fixer des priorités. Dans l'optique du processus Cité de l'énergie, il est important que des objectifs généraux tels que la mise en place de la société à 2000 watts ou la promotion de l'électricité d'origine renouvelable soient inscrits dans la stratégie de propriétaire.

La stratégie de propriétaire ne consiste pas à fixer tous les objectifs entrepreneuriaux de l'EAE : cette fonction relève de la stratégie d'entreprise (cf. figure 1). On trouvera en annexe de plus amples informations sur la délimitation de la stratégie de propriétaire par rapport aux autres bases de conduite.

La stratégie de propriétaire : un élément des exigences en matière de conduite qui clarifie les rôles

Les EAE opèrent dans un contexte dont le dynamisme a nettement augmenté au cours des dernières années. Les objectifs fixés en matière de politique climatique et énergétique sont devenus plus ambitieux, tandis que le marché subit à la fois des processus de déréglementation (p. ex. disparition des monopoles garantis) et de réglementation (accès au marché, limitations des prix, etc.).

Cette évolution n'impose pas seulement de nouveaux défis aux EAE elles-mêmes, mais elle exige aussi de leurs propriétaires qu'ils soumettent leurs objectifs stratégiques à un examen critique. En tant qu'entreprises du secteur public, les EAE doivent fournir des prestations allant dans l'intérêt public, tout en restant compétitives sur le marché. Il est donc indispensable de traiter la question des conflits d'objectifs potentiels et des risques qu'ils recèlent. Le résultat de cette démarche doit figurer dans la stratégie de propriétaire.

En exposant clairement leurs objectifs, les pouvoirs publics précisent, en leur qualité de propriétaires, le mandat confié à la direction stratégique de l'EAE (p. ex. à son conseil d'administration) et fixent un certain nombre de lignes directrices relatives à la mise en œuvre opérationnelle. Les conflits entre les objectifs du propriétaire entraînent souvent des conflits d'intérêts entre les différentes fonctions de management. La clarification de la stratégie de propriétaire peut donc apporter une contribution décisive en matière de bonne gouvernance (voir annexe).

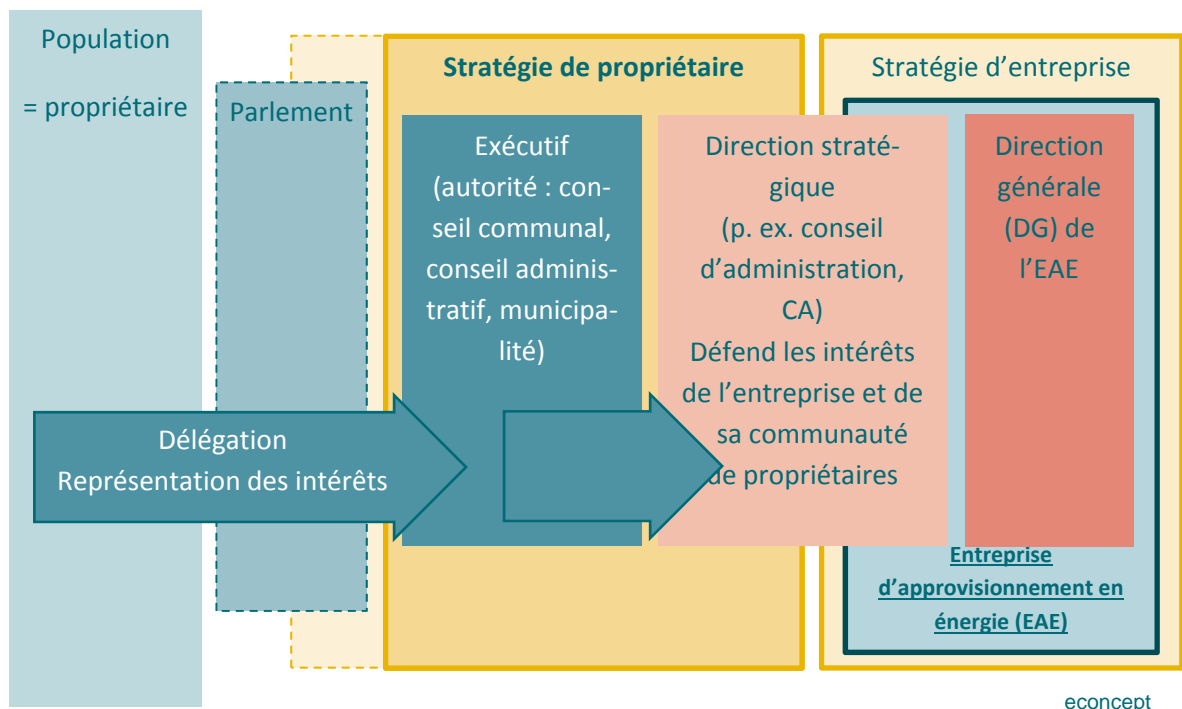


Figure 1: La stratégie de propriétaire sert de trait d'union entre l'exécutif et la direction stratégique de l'EAE.

Qu'elle soit exercée par un conseil d'administration séparé ou par un autre organe (composé par exemple de membres de l'exécutif et de la direction générale), la direction stratégique de l'EAE joue un rôle clé dans la pesée des intérêts. Ce rôle consiste à défendre les intérêts du propriétaire sur mandat de l'exécutif tout en gardant à l'esprit les intérêts stratégiques à long terme de l'EAE.

La stratégie de propriétaire constitue donc le trait d'union entre l'action de l'exécutif et celle de la direction stratégique de l'EAE.

Dans de nombreuses communes, l'EAE ne comporte pas de véritable conseil d'administration. C'est surtout

le cas lorsque l'EAE est dirigée comme si elle faisait partie intégrante de l'administration. La direction stratégique est alors assurée par l'exécutif communal ou par une commission composée de membres de ce dernier. D'où d'importants chevauchements dans la perception que les personnes concernées peuvent avoir de leurs intérêts propres et des intérêts de l'entreprise. Dans pareilles situations, il est d'autant plus important de définir une stratégie d'entreprise : celle-ci permettra aux responsables de faire consciemment la distinction entre leurs différents rôles dans les situations où ils devront prendre des décisions. On trouvera en annexe un récapitulatif des formes que peut prendre la direction stratégique, avec leurs avantages et inconvénients.

Conflits d'objectifs des pouvoirs publics en leur qualité de propriétaire

Les EAE appartenant à des villes et communes font l'objet d'intérêts contradictoires. Comme le montre le tableau ci-dessous, il existe non seulement des conflits d'objectifs quant à la question de savoir si l'EAE doit jouer un rôle d'acteur du marché ou d'entreprise publique, mais aussi des conflits d'intérêts entre les différents domaines d'activités du secteur public.

Thème	L'EAE sur le marché (exemples)	Intérêt public (exemples)
Politique des prix	Offrir de l'énergie bon marché aux ménages et aux entreprises (optimisation des parts de marché)	<p><u>Politique économique (promotion de l'économie locale) :</u> Offrir de l'énergie bon marché (aux ménages et) aux entreprises.</p> <p><u>Politique énergétique et climatique :</u> Imposer des prix conformes au principe de causalité (effets externes inclus) ; fixer des prix élevés pour inciter à l'efficacité énergétique ; promouvoir les énergies renouvelables ; taxer l'énergie pour financer les mesures de politique énergétique</p>
Politique des volumes	Vendre d'importantes quantités énergie	<u>Politique énergétique et climatique :</u> réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO ₂
Transparence	Assurer la réussite de l'entreprise en tant qu'acteur économique sur un marché en cours d'ouverture (confidentialité de la stratégie commerciale)	<u>Transparence :</u> droit de regard du public dans la stratégie d'entreprise

Politique des finances	Part élevée d'autofinancement et réinvestissement des bénéfices	Politique des finances: rétribution du capital et du risque au propriétaire, les retours sur investissements sont considérés comme des recettes en faveur des tâches financées par les impôts.
Politique de marché	Tirer parti des opportunités intercommunales, exploiter les possibilités de croissance	Limitation au territoire de la commune
Autres



Conflits d'objectifs

Tableau 1 Conflits d'objectifs possibles entre intérêts publics et intérêts entrepreneuriaux

Une stratégie de propriétaire complète renseigne sur les orientations stratégiques à suivre par rapport à ces intérêts contradictoires. Du point de vue énergétique et climatique, des références claires aux objectifs généraux de la commune (p. ex. 2000 watts et 1 tonne de CO₂) et aux objectifs du processus Cité de l'énergie sont essentielles.

Les conflits d'objectifs ne doivent pas obligatoirement être résolus par le choix d'une approche à l'exclusion de l'autre. Bien souvent, il est possible de trouver de bons compromis pour toutes les parties prenantes. L'idéal est de réussir à dégager des stratégies et des positionnements actifs à partir d'exigences contradictoires, par exemple en utilisant l'exemplarité écologique de l'EAE comme facteur de fidélisation de la clientèle ou en fournissant des prestations de conseil en plus de l'énergie. On fonde ainsi l'avenir de l'EAE sur une base plus large.

Il est donc non seulement dans l'intérêt du propriétaire mais aussi dans celui de l'EAE de clarifier, dans le cadre de la stratégie de propriétaire, la façon dont les conflits d'objectifs doivent être gérés.

Il ressort de ce qui précède que la stratégie de propriétaire doit contenir les éléments suivants :

La stratégie de propriétaire ...	
Contenus clé	<ul style="list-style-type: none"> — renseigne sur les objectifs généraux à atteindre, ce qui permet de définir à la fois la stratégie d'entreprise de l'EAE et les stratégies opérationnelles de ses différents secteurs ; — sert à clarifier les conflits d'objectifs (notamment parmi les propriétaires) et fixe le cadre d'éventuelles pesées d'intérêts, ce qui signifie qu'elle <ul style="list-style-type: none"> – énumère les tâches que l'EAE doit accomplir dans l'intérêt public, – fixe les objectifs entrepreneuriaux et le cas échéant d'autres objectifs (sociaux, écologiques, financiers/économiques). — assure l'intégration de l'EAE dans d'autres domaines de la politique tels que : <ul style="list-style-type: none"> – l'aménagement du territoire et la planification énergétique territoriale, – la définition des objectifs en matière de politique économique et la promotion de l'économie locale, – les stratégies de coopération intercommunale, – la politique en matière de transports, d'énergie et de protection du climat, – l'utilisation ordonnée/coordonnée de l'espace public ; — fixe la marge de manœuvre nécessaire à la bonne gestion de l'entreprise

	(compétences, processus, etc.) ; — fixe les exigences en matière de surveillance et de transparence (par rapport au public et aux organes politiques).
Autres contenus possibles	— peut contenir des exigences concernant l'organisation (p. ex. forme juridique) ; — peut contenir des indications sur le financement et la rémunération du capital et du risque.

Tableau 2 Résumé des contenus possibles d'une stratégie de propriétaire

2. Comment élabore-t-on une stratégie de propriétaire?

La stratégie de propriétaire est élaborée par l'exécutif de la commune ou de la ville, en règle générale en étroite coopération avec la direction stratégique (p. ex. conseil d'administration) ou avec la direction générale de l'EAE. Au cours de ce processus, l'exécutif clarifie sa position quant aux intérêts publics à défendre et aux objectifs à atteindre par le biais de l'EAE.

Idéalement, l'exécutif définit d'abord la stratégie de propriétaire, puis le conseil d'administration élabore la stratégie d'entreprise en se fondant sur cette base. Dans la pratique, ce processus peut aussi se dérouler dans un autre ordre, l'important étant que la nouvelle stratégie de propriétaire puisse déployer ses effets sur une stratégie d'entreprise préexistante.

Les points suivants doivent être clarifiés au début de l'élaboration de la stratégie de propriétaire :

- Sur quel horizon temporel la stratégie de propriétaire doit être avoir des effets contraignants ?
Comme il s'agit d'une stratégie générale qui chapeaute toutes les autres, il est judicieux d'opter pour un horizon de 10 à 15 ans, ce qui signifie que la stratégie de propriétaire va déployer ses effets pendant plus d'une législature (4 ans).
- Jusqu'à quel point faut-il entrer dans les détails et comment délimiter la stratégie de propriétaire par rapport à d'autres documents de base pour la conduite de l'EAE ? Le mieux est d'opter pour la brièveté, à moins que des éléments relatifs à des mandats de prestations soient intégrés dans la stratégie (cf. annexe), auquel cas le texte peut être plus long.
- Jusqu'à quel point la stratégie de propriétaire doit-elle présenter un caractère opérationnel ?
Les formulations et objectifs généraux (p. ex. vision « 2000 watts ») peuvent être complétés par des indicateurs concrets (p. ex. : la consommation de gaz naturel à des fins énergétiques est réduite de 20% d'ici xxxx [année]).

La stratégie de propriétaire occupant un niveau stratégique élevé, elle doit fixer des principes. Pour qu'elle puisse déployer des effets concrets, il faut néanmoins que ces principes puissent servir de lignes directrices permettant l'adoption de décisions concrètes. Ces décisions peuvent par exemple consister à répondre aux questions suivantes :

Faut-il supprimer l'approvisionnement en gaz naturel dans telle ou telle zone? Devons-nous investir dans un réseau de chauffage à distance? Faut-il accroître ou réduire la participation dans les installations de production d'énergie ? De quelles compétences clé le futur directeur de l'EAE doit-il disposer ?

Une bonne stratégie de propriétaire ne donne pas de réponses concrètes à ces questions, mais crée les conditions nécessaires à ce que les réponses qui y seront apportées soient dans l'intérêt de la communauté des propriétaires.

Prise en compte des objectifs Cité de l'énergie

L'élaboration d'une stratégie de propriétaire touche directement les points suivants du catalogue de mesures Cité de l'énergie :

- 1.1.2 Définition et planification de la politique énergie climat
- 3.1.1 Stratégie d'entreprise des sociétés de distribution

Dans l'optique du processus Cité de l'énergie, il est essentiel que la stratégie de propriétaire comporte des références concrètes aux objectifs Cité de l'énergie. Exemples possibles :

- Les centrales XY soutiennent les objectifs de la société à 2000 watts, conformément à la décision du JJ.MM.AAAA.
- Les centrales XY contribuent à ce que la commune obtienne le label Cité de l'énergie Gold («European Energy Award®GOLD») d'ici AAAA [année].
- Les entreprises XY renoncent à toute participation dans des centrales nucléaires, des centrales au charbon et des centrales au gaz.

Éléments et structure possible d'une stratégie de propriétaire

Éléments de base (structure)	Objet et contenu
Dispositions générales	Fondements et objet de la stratégie de propriétaire, bases légales et définitions, délimitation par rapport aux autres exigences relatives à la conduite de l'EAE. Éventuellement définition de la situation initiale pour rendre compréhensibles les directives qui suivront.
Objectifs du propriétaire (commune, ville)	Objectifs entrepreneuriaux, économiques, écologiques, sociaux et autres, notamment : <ul style="list-style-type: none">— objectifs en matière de politique énergétique et climatique : efficacité énergétique ; utilisation des énergies renouvelables ; courbes de réduction de la consommation d'énergie, des agents énergétiques fossiles et des émissions de gaz à effet de serre ; références concrètes au processus Cité de l'énergie— coordination avec d'autres tâches des pouvoirs publics : aménagement du territoire, politique économique locale, travaux publics, gestion des déchets, etc.— politique des prix et politique tarifaire (coûts du réseau)— attentes quant au rendement, à la rémunération du capital, aux dividendes— rôle de l'EAE en tant qu'employeur (objectifs sociaux)— remarques sur la composition de la communauté de propriétaires (p. ex. réglementation relative à la majorité des actions), sur les coopérations ainsi que sur les participations de tiers et dans des entreprises tierces— objectifs en matière de développement et marchés ciblés
Conduite	Compétences et principes : <ul style="list-style-type: none">— de l'exécutif (représentation du propriétaire)— de la direction stratégique de l'EAE (conseil d'administration, s'il y en

	a un, ou instance analogue) — de la direction opérationnelle (direction générale), dans la mesure où cette fonction n'a pas été déléguée à un conseil d'administration ou à une instance analogue
Gestion des risques	Comment les risques sont-ils répertoriés et évalués ? Comment les mesures liées aux risques (provisions, assurances, etc.) sont-elles adoptées et mises en œuvre ?
Surveillance, compte rendu des activités, transparence	Directives relatives à l'information et à la surveillance (par rapport à l'exécutif et au public) Compte tenu de la concurrence régnant sur le marché, il peut être judicieux de restreindre la transparence vis-à-vis du public (contenu des concessions, stratégies, politique de prix). Dans pareil cas, des considérations bien étayées concernant la politique d'information doivent faire partie intégrante de la stratégie de propriétaire. S'agissant des exigences en matière de transparence, il est judicieux de distinguer entre les domaines faisant l'objet d'un monopole (p. ex. les eaux) et les domaines soumis aux lois du marché (p. ex. la partie déréglementée du commerce d'électricité).
Dispositions finales	Application de la stratégie de propriétaire, directives relatives à l'adaptation de cette stratégie (périodicité, compétences).

Tableau 3 Structure possible d'une stratégie de propriétaire

3. Exemples – Bibliographie – Contacts

Exemples de stratégies de propriétaires d'EAE

Stratégie de propriétaire de la ville de St-Gall pour ses services industriels, 2015.
7 pages (en allemand).
Internet: www.iorcf.unisg.ch/.../eignerstrategie_sankt_galler_stadtwerke.pdf

Stratégie de propriétaire de la ville de Winterthur (réponse à un postulat), 2013.
11 pages (en allemand).
Internet: www.stadt.winterthur.ch/daten/weisungen/W10097.pdf

Stratégie de propriétaire de la ville de Berne, 2009.
9 pages (en allemand).
Internet: www.bern.ch/.../eignerstrategie.pdf

Bibliographie

Schedler, Kuno / Müller, Roland / Sonderegger, Roger W. 2013 : Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis, 2^e édition, 287 pages, éditions Haupt

Contacts

Vous trouverez des adresses de contact permettant d'obtenir de plus amples informations sur <http://www.energiestadt.ch/fr/eae/contact/> ou à l'adresse evu@energiestadt.ch

Annexe 1

Délimitation de la stratégie de propriétaire par rapport aux autres bases de conduite

Les bases nécessaires à la création et à l'exploitation d'une EAE s'échelonnent sur plusieurs niveaux. Tout en haut de la pyramide, on trouve les bases légales, et tout en bas, les processus de gestion (cf. tableau).

La stratégie de propriétaire est en règle générale élaborée et adoptée par l'exécutif. Elle est ensuite présentée au parlement ou à l'assemblée communale pour information ou, si les dispositions légales en vigueur ou la culture politique l'exigent, pour décision (cf. figure 1). Il est judicieux d'associer les organes de conduite stratégique et opérationnelle de l'EAE à l'élaboration de cette stratégie. Dans la pratique, l'élaboration concrète de la stratégie de propriétaire est souvent déléguée à l'EAE, moyennant un certain nombre de consignes à respecter.

Comme le montre le tableau ci-après, une stratégie de propriétaire n'est pas une stratégie d'entreprise. La stratégie d'entreprise relève de la responsabilité de la direction stratégique de l'EAE (conseil d'administration), étant entendu qu'elle doit se fonder sur la stratégie de propriétaire. La stratégie d'entreprise indique la façon dont les objectifs de la communauté des propriétaires doivent être atteints. La manière concrète d'agir sur le marché en constitue une composante essentielle. Cette stratégie décrit le positionnement de l'entreprise et garantit sa capacité de performer dans la perspective des futurs défis à relever (cf. Schedler et al. 2013).

La stratégie de propriétaire ne porte en principe pas sur la définition de telle ou telle forme juridique. Il existe cependant des cas où la forme juridique est explicitement mentionnée (p. ex. ville de St-Gall, 2015).

Dans la pratique, différents éléments de la stratégie de propriétaire figurent souvent déjà dans les bases légales relatives à l'EAE. Ces éléments peuvent être intégrés dans un article relatif à l'objet de la stratégie de propriétaire. Au vu du dynamisme accru de l'évolution des conditions-cadre, cette solution peut se révéler avantageuse dans la mesure où une stratégie de propriétaire peut et doit être revue et adaptée à une fréquence plus élevée que des bases légales.

Le tableau ci-après classe la stratégie de propriétaire par rapport à d'autres bases de conduite.

Exigences relatives à la conduite de l'EAE	Propriétaire		Direction de l'EAE	
	Parlement / assemblée communale / votation populaire	Exécutif	Direction stratégique de l'EAE (CA)*	Direction opérationnelle de l'EAE
Base légale	Décision	Élaboration		
Stratégie de propriétaire	Prise de connaissance (décision)	Élaboration et décision	Élaboration	Élaboration
<i>Mandat de prestations, concessions</i>	<i>Décision (prise de connaissance)</i>	<i>Élaboration (Décision)</i>	<i>Élaboration</i>	
Stratégie d'entreprise	Pas d'information (pas public)	Prise de connaissance	Élaboration et décision	Élaboration, mise en œuvre
<i>Vision, mission, schéma directeur</i>			<i>Prise de connaissance</i>	<i>Élaboration et décision</i>
Stratégies sectorielles, structure organisationnelle, processus				Élaboration, mise en œuvre

Responsabilité principale

* CA = conseil d'administration ou organe similaire

Tableau 4 Comparaison entre la stratégie de propriétaire et d'autres bases de conduite de l'EAE (entre autres d'après Schedler et al. 2013)

Annexe 2

Aperçu des répartitions des rôles les plus fréquentes dans le cadre de la conduite stratégique des entreprises d'approvisionnement en énergie (EAE)

Certains rôles doivent être clarifiés afin de permettre l'élaboration d'une stratégie de propriétaire : qui représente les intérêts du propriétaire ? Qui exerce la direction stratégique de l'EAE ? Qui assure la direction opérationnelle de l'EAE ? Si ces rôles ne sont pas clairement attribués au départ, le processus d'élaboration de la stratégie de propriétaire peut mener indirectement aux clarifications qui s'imposent. Dans l'optique d'une bonne gouvernance, il est impératif de séparer les fonctions de surveillance, de conduite stratégique et de mise en œuvre.

Toute EAE ayant la forme juridique de société anonyme (SA) présente une structure claire du fait des dispositions du code des obligations. Les rôles de l'assemblée générale et du Conseil d'administration (CA) sont prédéfinis. Le Conseil d'administration dirige les affaires et peut déléguer la conduite opérationnelle à une direction générale (DG), ce qui est la règle dans les EAE. C'est ainsi que le rôle clair qu'est la direction stratégique de l'EAE échoit au CA. Cette situation est illustrée par le cas A (cas classique) dans le tableau ci-dessous : l'exécutif délègue la conduite stratégique au conseil d'administration. Ce dernier peut certes comprendre des membres de l'exécutif, mais il est en premier lieu constitué de tiers. Le cas A, qui est optimal dans l'optique d'une bonne gouvernance, peut être réalisé même si l'EAE n'a pas la forme juridique d'une SA.

Dans la pratique, la séparation entre la communauté des propriétaires, la conduite opérationnelle et la conduite stratégique diffère souvent de la structure typique idéale représentée par le cas A. Bien souvent, les EAE de taille moyenne ont la forme juridique d'un établissement de droit public, indépendant ou non. Leur conduite stratégique n'est pas assurée par un conseil d'administration indépendant. Cela peut mener à ce qu'il n'existe pas de véritable organe de conduite stratégique mais à ce que ce rôle soit exercé par l'exécutif dans son ensemble (cas B) ou à ce que la DG prenne en charge la conduite stratégique (cas C). Dans l'optique d'une bonne gouvernance, ces deux dernières situations sont défavorables dans la mesure où il y a enchevêtrement des fonctions de surveillance, de conduite stratégique et de mise en œuvre. Si l'on veut pratiquer une bonne gouvernance, il est essentiel de dissocier ces fonctions.

Une gouvernance potentiellement améliorée consiste, dans les cas D, E et F, à faire en sorte que la direction stratégique soit exercée soit par une commission composée exclusivement de membres de l'exécutif ou de membres de la direction générale, soit par une commission mixte regroupant des membres de ces deux instances. Même si une telle formule n'est pas optimale, elle permet tout de même de faire en sorte que les membres de la commission en question et les autres membres de l'exécutif portent des «casquettes» différentes.

Cas	Représentation des intérêts du propriétaire	Direction stratégique de l'EAE	Direction générale opérationnelle (DG) de l'EAE	Gouvernance
A (SA)	Exécutif	Conseil d'administration (CA)	DG	😊
B	Exécutif = « CA »	fait défaut	DG	😞
C	Exécutif	fait défaut	DG = « CA »	😞
D	Exécutif	Commission composée de membres de l' <u>exécutif</u> = « CA »	DG	😐
E	Exécutif	Commission composée de membres de l' <u>exécutif et de la DG</u> = « CA »	DG	😐
F	Exécutif	Commission composée de membres de la <u>DG</u> = « CA »	DG	😐

«CA» correspond au rôle du conseil d'administration, c.-à-d. à la direction stratégique de l'EAE

Tableau 5 Formes possibles de la direction stratégique d'une EAE

La stratégie de propriétaire doit tenir compte de la forme concrète que revêt la structure de conduite de l'EAE. Son élaboration peut néanmoins entraîner la révision et l'adaptation de cette structure. Dans l'idéal (cas A, société anonyme), la stratégie de propriétaire forme la base de la composition du conseil d'administration et de la délégation à ce dernier de la représentation des intérêts du propriétaire.