

Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité

Un projet qui ne répond pas aux attentes légitimes des entreprises

15 novembre 2004

Numéro 43/2

dossierpolitique

Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité

l'économie suisse a toujours appelé de ses vœux une libéralisation ordonnée et eurocompatible du marché de l'électricité, qui est utile et nécessaire afin d'améliorer la capacité de production du site helvétique. A l'unanimité, nos membres approuvent donc la volonté du gouvernement d'adopter rapidement un nouveau cadre légal permettant une ouverture du marché du courant dans notre pays ; ils saluent la possibilité de corriger ainsi le désavantage notable de la place économique suisse en termes de prix de l'électricité et, partant, de renforcer la compétitivité de bon nombre d'entreprises, dont en particulier les PME. Le projet mis en consultation par le gouvernement en juillet dernier ne répond cependant pas aux attentes légitimes des entreprises. Il devra donc être amendé en profondeur.

Conditions particulières du projet de loi

Depuis le refus de la loi sur le marché de l'électricité lors de la votation populaire de septembre 2002, des développements importants au plan international et national ont eu lieu, qui doivent être pris en considération dans le nouveau projet d'ouverture. Il s'agit en particulier de l'adoption du programme de libéralisation du marché communautaire du courant, de la panne de courant en Italie et de la décision du Tribunal fédéral concernant l'application du droit de la concurrence.

l'adoption par le Parlement européen, le 4 juin 2003, du paquet de libéralisation a concrétisé l'avancée politique en fixant des objectifs contraignants, sur lesquels tous doivent s'aligner. Ainsi, depuis le 1er juillet dernier, le marché communautaire est complètement ouvert pour les clients commerciaux. De leur côté, les ménages auront un accès libre au marché le 1er juillet 2007.

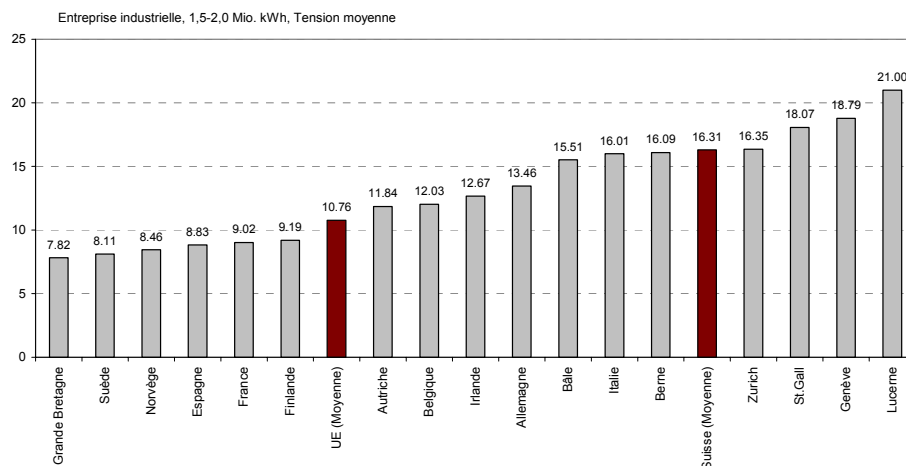
Le 28 septembre 2003, une importante panne de courant a frappé l'Italie, qui a mis en cause également les opérateurs suisses. L'enquête diligentée par les autorités suisses a montré que les causes de ce black-out sont à rechercher dans l'incompatibilité entre les intérêts commerciaux des entreprises concernées d'une part, et les contraintes techniques et légales permettant une exploitation sûre du réseau d'autre part ; l'administration propose en particulier que les proprié-

Développements internationaux

L'Union européenne suit son chemin vers l'intégration totale du marché de l'électricité. Si les Etats membres n'ont pas tous atteint le même niveau d'ouverture,

Prix de l'électricité en Europe au 1.1.2004

(Prix hors TVA)



Source: enerprice,
Base de données: UE: Eurostat, Suisse: Surveillance des prix

taires des lignes de transport de courant mettent sur pied une société suisse pour l'exploitation du réseau fonctionnant en tant qu'exploitant indépendant.

Application du droit de la concurrence

Dans son arrêt du 17 juin 2003, le Tribunal fédéral a rejeté le recours des Entreprises électriques fribourgeoises (EEF) contre une décision de la Commission de la concurrence qui les contraignait à laisser transiter sur leur réseau du courant fourni à la Migros par une société électrique concurrente. Le Tribunal fédéral a ainsi confirmé l'application de la loi sur les cartels au secteur de l'électricité et, partant, un accès libre au réseau. Le marché de l'électricité suisse peut ainsi être considéré comme ouvert, quoique au cas par cas.

Prix du courant et compétitivité de l'économie suisse

Plusieurs études comparatives portant sur les prix de l'électricité ont montré que les tarifs pour les PME en Suisse étaient en 2003 jusqu'à 45% supérieurs à ceux payés par leurs concurrents européens. Dans l'intervalle, plusieurs entreprises électriques ont accordé spontanément des réductions de tarifs, qui ne corrigent cependant que partiellement les désavantages concurrentiels constatés. D'une manière simplifiée, on s'accorde à dire que des tarifs compétitifs permettraient à notre économie d'épargner environ 1,2 milliard de francs par année de charges liées à l'acquisition de courant.

Rétribution de l'utilisation du réseau

La question de la rétribution du transport du courant est centrale. La rétribution peut être fixée soit selon le principe de la couverture des frais en tenant compte d'un bénéfice raisonnable, soit selon le principe d'une réglementation par incitation (réglementation des prix, réglementation du rendement), soit en combinant les deux. Chaque concept présente ses avantages et ses inconvénients. Si l'orientation sur les frais tient mieux compte du principe de causalité, elle peut aussi conduire à des investissements et des dépenses inefficaces, puisque ceux-ci peuvent être répercutés sur les prix. La réglementation par incitation poussera l'exploitant à prendre des mesures d'amélioration de l'efficacité. Or il faut savoir que ce sont les coûts de transport qui forment la plus grande part de la facture électrique. Si l'on veut tendre vers des prix eurocompétitifs, il est donc nécessaire de diminuer progressi-

vement ces coûts également. Pour ce faire, il est nécessaire d'exercer un contrôle approprié de ce domaine qui restera monopolistique et, au besoin, de pouvoir imposer une diminution des tarifs exigés.

Position sur les principaux éléments du projet de loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité

Suite au refus de la loi sur le marché de l'électricité (LME), l'Office fédéral de l'énergie a institué une commission d'experts (OSEL) dans le but de mettre sous toit un projet consensuel d'ouverture du marché, qui évite un nouveau référendum. Les conclusions de cette commission ont servi de base aux réflexions de l'administration en charge du dossier.

Le 30 juin dernier, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur le nouveau projet d'organisation du marché suisse du courant, qui est double. Il règle, d'abord, les questions relatives aux échanges transfrontaliers d'électricité. Dans ce contexte, des directives contraignantes nouvelles s'appliquent au commerce de l'électricité en Europe, et notre besoin d'adaptation commanderait une révision partielle de la loi sur les installations électriques. Outre la création du gestionnaire du réseau de transport suisse de courant, l'Office fédéral de l'énergie propose à cet égard d'autres mesures afin de consolider la position de la Suisse comme plate-forme sur le réseau européen. Il est prévu que ces amendements entrent en vigueur en 2005 déjà.

Le projet comprend ensuite et surtout une proposition de loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité, qui définit les conditions générales visant à garantir un approvisionnement en électricité sûr et compétitif dans toutes les régions du pays. Une majorité de la commission d'experts s'est prononcée pour une ouverture par étapes du marché. Il faut relever que dans ce projet de loi, c'est en premier lieu la branche électrique qui est responsable de la sécurité d'approvisionnement. Si nécessaire, le Conseil fédéral prendra des mesures pour acquérir de l'électricité notamment par le biais des contrats d'achat à long terme, pour construire des nouvelles capacités de production ou agrandir les existantes, et pour renforcer et développer les réseaux d'électricité ainsi que le stockage dans les centrales à accumulation.

Densité normative et prix compétitifs

Le projet présente une densité normative excessive, qui restreint la nécessaire liberté de manœuvre des acteurs du marché et risque d'atténuer fortement les

avantages attendus de la libéralisation. Le danger est grand que ce projet surchargé freine la volonté d'investir, mettant ainsi au final en danger la sécurité de l'approvisionnement.

Degré et calendrier d'ouverture

La Commission d'experts Osel s'est exprimée en faveur d'une réalisation de l'ouverture du marché en deux étapes qui se distinguent par un traitement différent pour deux catégories de consommateurs. Lors de la première étape, en 2007, les consommateurs finaux qui ont une consommation supérieure à 100 MWh – une facture d'électricité moyenne de quelque 20'000 francs par année – par site de consommation et les entreprises électriques obtiennent le libre choix du fournisseur. La première étape verrait ainsi environ 50'000 consommateurs finaux libres, pour une part de 53% de l'ensemble de l'électricité consommée. Pour comparaison, avec la LME, 114 consommateurs finaux (12% de l'ensemble de l'électricité) auraient pu choisir librement leur fournisseur durant la première phase de trois ans, puis 250 (16%) durant les trois années suivantes. Les clients avec une consommation inférieure à 100 MWh continueraient d'être approvisionnés comme par le passé par leur société locale et bénéficieraient de tarifs stables. Il faut cependant noter que le Conseil fédéral est d'avis que dans un premier temps, une limite inférieure à celle proposée par la commission d'experts serait préférable.

Du point de vue théorique, l'ouverture totale, et en une seule étape, du marché constitue l'objectif à atteindre. Ce n'est qu'à travers elle et le libre choix du fournisseur pour tous les clients (consommateurs finaux et sociétés de distribution), que les mécanismes du marché peuvent déployer pleinement leurs effets. Une ouverture complète et immédiate évite notamment l'écueil de l'arbitraire dans la fixation du palier d'ouverture dans les phases intermédiaires. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que le principal objectif concret à atteindre est l'obtention rapide de prix concurrentiels au plan international pour les entreprises. Pour des raisons de compétitivité de notre économie, il est donc essentiel qu'en 2007 au plus tard – soit avec un retard de trois ans sur l'Europe –, tous les clients commerciaux puissent, s'ils le souhaitent, accéder librement au marché de l'électricité. Ainsi, la limite de consommation annuelle fixée à 100'000 kWh n'est pas acceptable, qui priverait une multitude de PME de ce droit.

La question d'une éventuelle étape entre la phase d'ouverture aux clients commerciaux et celle de

l'ouverture totale relève davantage de considérations politiques et les avis peuvent diverger sur ce sujet. Dans une perspective de réciprocité avec l'Union européenne, certains défendent avec force un projet d'ouverture en une seule étape sur la base du compromis que représente le modèle proposé par la Commission d'experts. D'autres accordent plus de poids à la dimension politique du projet et à son acceptation populaire et ne s'opposent pas à une libéralisation qui s'opérerait en deux mouvements.

Pour des raisons de simplicité et de coûts, économiste soutient une ouverture en une seule étape sur le Modèle de choix avec approvisionnement électrique garanti MAG proposé par la Commission d'experts, mais pourrait accepter une ouverture en deux étapes, à la condition toutefois que les clients commerciaux puissent tous accéder au marché libre durant la première phase.

Modèle d'accès au marché

Le projet mis en consultation prévoit que soit introduit après cinq ans le Modèle de choix avec approvisionnement électrique garanti MAG. Les petits clients pourront ainsi soit participer au marché libre, soit se faire approvisionner comme auparavant et bénéficier d'un niveau élevé de sûreté et de tarifs constants. Périodiquement, en observant des délais établis, ils pourront cependant changer de fournisseur. Contrairement à la Loi sur le marché de l'électricité (LME), la seconde étape ne sera pas introduite automatiquement, mais décidée par l'Assemblée fédérale à travers un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif.

Le modèle proposé constitue une importante innovation du projet de loi. Il introduit une modification considérable par rapport à la LME rejetée en votation populaire, en offrant aux consommateurs le choix de se soustraire au marché s'ils souhaitent privilégier la stabilité des tarifs. Cette disposition innovatrice devrait être en mesure de créer et de renforcer la confiance de la population en matière de libéralisation, sans affaiblir le potentiel d'amélioration du marché électrique. Ce modèle mérite donc d'être soutenu.

Gestionnaire du réseau de transport

Pour le bon fonctionnement du système, l'organisation du transport de courant est d'une importance centrale. Dans ce contexte, une société nationale pour l'exploitation du réseau est utile et nécessaire du point de vue technique notamment. Les variantes proposées vont de la fondation volontaire d'une société privée à l'étatisation du réseau sur le plan fédéral. Un avis de

droit arrive toutefois à la conclusion qu'une étatisation n'est pas une option constitutionnellement acceptable.

Swisselectric a récemment créé Swissgrid, la société nationale privée de gestion du réseau de transport, qui deviendra opérationnelle le 1er janvier 2005. Ce développement mérite d'être salué, qui répond au principe de subsidiarité inscrit dans la loi, une étatisation du réseau n'entrant pas en considération pour notre organisation. Nous approuvons donc l'institution d'un gestionnaire du réseau de transport sous forme de société anonyme de droit privé.

Réglementation des échanges transfrontaliers d'électricité

Considérant la panne de courant survenue en Italie en 2003, les conditions de raccordement des gestionnaires de réseaux de transport suisses aux réseaux internationaux et la nécessité de garantir la sécurité d'approvisionnement, le Conseil fédéral propose un traitement prioritaire du règlement des échanges transfrontaliers d'électricité ainsi que de la question d'un régulateur en la matière. Pour répondre à l'urgence, les mesures seront prises par le biais d'une révision de la loi sur l'électricité et la solution transitoire sera valable jusqu'à l'introduction de la loi sur l'approvisionnement électrique.

Avec la création de Swissgrid, les gestionnaires suisses des réseaux de transport de courant mettent en place des conditions nécessaires au commerce frontalier d'électricité. Il est maintenant important que l'Union européenne considère les mesures prises comme équivalentes à sa réglementation et permette aux acteurs suisses d'opérer sur un pied d'égalité avec ses autres partenaires. Pour ce faire, la loi sur les installations électriques doit être adaptée aux conditions communautaires dans les meilleurs délais et un accord doit être cherché avec l'Union européenne, qui assure la réciprocité. Sans accord avec l'Union européenne, une réglementation anticipée ne se justifierait pas, qui pourrait même affecter la capacité concurrentielle des sociétés électriques suisses. Quoique pour des raisons différentes, les organisations de consommateurs et de producteurs de courant s'entendent ainsi pour rejeter l'idée d'une réglementation anticipée. Ils s'accordent aussi sur l'urgence d'établir l'équivalence entre la réglementation communautaire, les mesures prises par les gestionnaires de réseaux et le cadre légal suisse.

Autorité de régulation

La question du transport du courant et celle de sa rétribution sont aussi d'une importance considérable. Ce sont ces dernières charges qui forment la plus grande part de la facture électrique. Si l'on veut tendre vers des prix eurocompétitifs – ce qui constitue le but premier de la libéralisation –, il est donc nécessaire de diminuer progressivement ces coûts également. Pour ce faire, il est nécessaire d'exercer un contrôle approprié de ce domaine qui restera monopolistique et, au besoin, de pouvoir imposer une diminution des tarifs exigés. C'est donc dans l'intérêt bien compris des consommateurs de courant qu'une autorité de régulation doit être instaurée, qui dispose des moyens nécessaires de contrôle et d'action. L'institution de la Commission de l'électricité répond à ce besoin.

Mesures visant un approvisionnement conforme au développement durable

Le Conseil fédéral propose des objectifs concernant les énergies renouvelables (augmentation de la production annuelle de 5400 GWh d'ici 2030) et le rendement énergétique (+ 15% d'ici à la même date de référence). En 2003, la production nationale d'électricité était la suivante : centrales hydrauliques : 36'445 GWh, centrales nucléaires : 25'931 GWh, centrales thermiques : 2'980 GWh, pour un total de 65'266 GWh. Tous les cinq ans, le Conseil fédéral contrôlera la réalisation de ces mesures. Si les objectifs ne sont pas atteints, il décrètera alors des mesures contraignantes.

economiesuisse rejette les mesures proposées, qui prévoient un subventionnement supplémentaire massif des nouvelles énergies renouvelables ; elles entraîneraient un renchérissement considérable du courant et le développement d'installations qui ne seraient pas rentables sans ce soutien. Les entreprises électriques comme les consommateurs de courant refusent de manière décidée la proposition de réglementation illimitée concernant l'électricité injectée, qui vise à couvrir les coûts. De plus, les objectifs relatifs à l'amélioration de l'efficacité ne sont pas réalistes. Enfin, il serait préférable de traiter la mise en place éventuelle de mesures incitatives comme sujet en soi, dans le cadre d'une autre procédure législative (révision de la loi sur l'énergie), afin notamment de ne pas retarder le processus d'adoption de la loi sur l'approvisionnement en électricité.

En conclusion

Pour economiesuisse, les travaux de la commission OSEL ont été utiles, qui ont permis de mettre rapidement sous toit un projet de loi qui constitue une base de discussion intéressante pour une ouverture réglementée du marché de l'électricité. En particulier, le modèle proposé du marché et les tâches de l'autorité de régulation méritent d'être conservés. Cependant, le projet souffre de nombreuses faiblesses qui le rendent peu à même d'atteindre l'objectif attendu de diminution du prix du courant. Le risque existe au contraire que les mesures très interventionnistes proposées augmentent les prix appliqués actuellement. Dans ces conditions, le projet doit être profondément remanié afin d'accorder une plus large place à la coopération et à la subsidiarité dans les domaines qui ne relèvent pas du monopole. Enfin, il importe de scinder en trois objets distincts les projets mis en consultation ensemble (ouverture du marché, réglementation des échanges transfrontaliers, promotion des énergies renouvelables et de l'utilisation efficace du courant) et de les traiter séparément.

Ainsi, economiesuisse :

- soutient une ouverture complète du marché pour 2007 selon le modèle MAG proposé, mais accepterait une ouverture en deux étapes si tous les clients commerciaux bénéficiaient d'un accès libre au marché durant la première phase ;
- retient le modèle proposé par la Commission d'experts Osel, appelé « choix avec approvisionnement électrique garanti MAG » ;
- approuve la création d'une société nationale de réseau privée ;
- rejette le traitement anticipé proposé de la question des échanges transfrontaliers d'électricité ;
- salue la création de la Commission de l'électricité ;
- refuse le système proposé de subventionnement des énergies renouvelables ainsi que les objectifs contraignants d'efficacité énergétique.

Commentaire

Premièrement, si l'on compare le projet actuel avec celui qui a été refusé par le peuple suisse il y a environ deux ans, on doit constater que le contexte a profondément changé. D'abord, l'Union européenne n'est plus en train de se pencher sur la libéralisation du marché du courant, mais elle l'a en grande partie réalisée. Ensuite, le black-out italien a mis en lumière certaines faiblesses du dispositif actuel de transit transfrontalier de courant, qui doivent être corrigées. Enfin et surtout, le choix aujourd'hui n'est plus entre un marché libéralisé et le maintien d'un marché fermé. Car dans l'intervalle, une décision du Tribunal fédéral fait que le marché est juridiquement ouvert, quoique au cas par cas. Ainsi, l'alternative actuelle est, soit un marché ouvert sans règles, soit un marché ouvert ordonné. Il semble évident que toutes les parties concernées ont avantage à ce que l'ouverture ne se fasse pas de manière sauvage.

Deuxièmement, il faut malheureusement constater que le projet du Conseil fédéral n'est pas un projet de libéralisation du marché digne de ce nom. C'est, une fois de plus, un paquet grossièrement ficelé, qui contient de nombreuses dispositions très interventionnistes, en opposition avec les principes de coopération et de subsidiarité. En l'état, il ne fait pas de doute, que ce projet entraînerait des coûts inutiles et réduirait considérablement le potentiel d'amélioration des prix du courant en Suisse. L'industrie électrique et les consommateurs de courant ont manifestement ici un intérêt commun à défendre.

Troisièmement, la difficulté dans ce dossier en particulier, est de trouver le point d'équilibre entre ce qui est souhaitable économiquement et ce qui est politiquement possible. Quels compromis l'économie serait-elle prête à envisager pour garantir le succès lors d'une seconde votation populaire? Il ne fait aucun doute qu'elle doit rester d'une extrême fermeté sur les dispositions de la loi qui exercent un impact sur les prix. En

revanche, elle pourrait être plus souple sur la question du degré d'ouverture durant la période transitoire. Mais en tout cas, il est indispensable que dans la première phase déjà, tous les clients commerciaux, donc aussi les PME, aient un accès libre au marché.

Pour toute question :
florent.roduit@economiesuisse.ch