

Révision de la position de l'AES sur la libéralisation totale du marché

Etat: 24 mai 2013

1. Position de l'AES

L'AES approuve la libéralisation totale du marché. Son soutien dépend cependant des conditions suivantes:

- a. L'ensemble des mesures prévues doit être annoncé suffisamment tôt. Les ajustements complexes faisant intervenir de nombreuses ressources sont à introduire de manière échelonnée, en séparant clairement dans le temps les mesures inhérentes au secteur énergétique et celles touchant aux réseaux. Il convient de prévoir des délais de transition et de préparation suffisamment longs pour permettre la mise en œuvre de toutes les dispositions et de les fixer en concertation avec la branche.
- b. Tous les coûts de réseau générés par les investissements nécessaires à la libéralisation totale du marché doivent être imputables.
- c. Dans le secteur énergétique, des objectifs réglementaires minimaux mais fiables à long terme permettront de conférer une sécurité juridique significative. Il est essentiel qu'ils soient limités à la gestion du réseau et qu'ils garantissent des incitations suffisantes aux investissements.
- d. Dans le domaine de l'électricité, il convient d'appliquer les mêmes réglementations aux entreprises multfluides et aux pures entreprises d'approvisionnement en électricité. Cela concerne notamment les dispositions en matière de séparation, qui ne doivent pas être modifiées dans le cadre de la libéralisation totale du marché.
- e. Les tâches confiées aux EAE dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 doivent être conçues de manière à ne pas générer de coûts supplémentaires pour ces dernières.
- f. La régulation, associée aux mesures de la Stratégie énergétique 2050, ne doit pas engendrer de distorsions du marché. L'encouragement des énergies renouvelables et des autres aspects éventuels à promouvoir (l'efficacité, p. ex.) doit se faire dans la transparence sans mettre en péril les objectifs de l'ouverture du marché.
- g. Le «modèle de l'approvisionnement en électricité garanti» (MAG) ne pouvant pas être régulé, la branche définit des principes subsidiaires.



2. Situation de départ

2.1 Bases juridiques

Le 1^{er} janvier 2008, la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI, RS 734.7) est entrée en vigueur dans l'objectif d'établir les conditions préalables à un approvisionnement en électricité sûr ainsi qu'à un marché de l'électricité concurrentiel (art. 1 al. 1 LApEI).

La libéralisation totale doit s'effectuer en deux temps, la première étape – l'ouverture aux consommateurs finaux consommant au moins 100 000 kWh par an et à tous les gestionnaires de réseau – n'ayant pris effet que le 1^{er} janvier 2009. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la LApEI, l'Assemblée fédérale décide, par un arrêté fédéral soumis au referendum facultatif, de passer de l'ouverture partielle à l'ouverture complète du marché (art. 34 al. 3 LApEI).¹

Lors de l'ouverture complète du marché, les consommateurs finaux prélevant moins de 100 000 kWh par an pourront décider, dans le cadre du «modèle de l'approvisionnement en électricité garanti» (MAG), de continuer à s'approvisionner en électricité auprès de leur fournisseur habituel ou en choisir un autre. Si un consommateur final habilité à faire un tel choix n'entreprend aucune démarche en ce sens, il restera approvisionné par le distributeur local. L'art. 7 al. 1 LApEI contraint les gestionnaires de réseau à approvisionner ces consommateurs finaux.

2.2 Procédure actuelle

La conseillère fédérale Doris Leuthard a indiqué à plusieurs reprises qu'elle envisageait, sur la base de l'art. 34 al. 3 LApEI, d'introduire l'ouverture complète du marché de l'électricité dans les termes prévus par la loi. Les premiers travaux ad hoc ont été lancés par l'OFEN au printemps 2013. C'est pour cette raison que le bureau d'Aarau a établi en 2012 un bilan de la situation sur les questions en rapport avec la libéralisation totale du marché et en a discuté en détails avec les représentants des groupements d'intérêts dans le cadre de trois ateliers, qui se sont tenus les 19 septembre, 7 novembre et 4 décembre 2012.

Les résultats de ces ateliers ont été consignés dans un document servant de base de discussion («Vue d'ensemble de l'ouverture complète du marché»), portés à la connaissance du Comité lors de sa séance du 13 mars 2013 et débattus au sein de ce dernier (point 3.4).

¹ La libéralisation totale s'effectue conformément à la LApEI en vigueur début 2013. Elle n'est donc pas concernée par la révision de la LApEI annoncée il y a longtemps. Alors que fin 2009, le Conseil fédéral décide de modifier la LApEI en 2014, fin 2010, le DETEC choisit de reporter la révision.

La discussion menée au sein du Comité et les indications qui en ont découlé ont donné lieu à différentes démarches: la partie générale du document «Vue d'ensemble de l'ouverture complète du marché» a été raccourcie, les arguments en faveur ou en défaveur d'une libéralisation totale du marché ont été affûtés et structurés de façon thématique et une première proposition de position a été formulée dans le document «Position de l'AES sur la libéralisation totale du marché» daté du 12 avril 2013. Les arguments correspondants ont soit été avancés par les groupements d'intérêts lors des ateliers précités soit soumis ultérieurement comme avis.

Lors de la réunion extraordinaire du Comité du 26 avril 2013, la «Position de l'AES sur la libéralisation totale du marché», qui donnait un avis favorable néanmoins assorti de conditions, a été soumise au Comité. Si ce dernier a confirmé la position, un remaniement du document a cependant été décidé afin d'intégrer les diverses demandes de modifications et d'ajouts. La position revue et structurée en fonction de ces conditions est décrite ci-après.

3. Position du Comité et conditions à la base du succès de la libéralisation totale

3.1 L'AES approuve la libéralisation totale du marché assortie de mesures-cadre

Dans le cadre de l'évaluation de la libéralisation totale, les aspects importants sont parfois jugés et appréciés différemment au sein de l'association. Une majorité de membres du Comité, estimant que les avantages et les opportunités qu'offre l'ouverture complète sont supérieurs aux inconvénients et aux risques qu'elle présente, a ainsi approuvé la libéralisation lors de la séance extraordinaire du Comité du 26 avril 2013. Actuellement, ce sont surtout les producteurs qui doivent faire face à un environnement de marché difficile, les prix étant partiellement inférieurs aux coûts de production de leurs centrales. Toutefois, eux aussi se prononcent en faveur de la libéralisation totale, notamment compte tenu de la nécessité de l'échange d'électricité avec l'UE. A long terme, les avantages d'une interaction réglementée avec l'UE, surtout en ce qui concerne les importations et les exportations indispensables, l'emporteront sur les inconvénients.

Personne ne le conteste: une batterie de conditions doivent être remplies pour garantir la réussite de la libéralisation totale. Ces dernières seront citées et justifiées par la suite. Les indications découlant de la séance extraordinaire du Comité du 26 avril 2013 seront prises en compte et les motivations se rapporteront aux arguments développés par les groupements d'intérêts dans les documents «Vue d'ensemble de l'ouverture complète du marché» et «Position de l'AES sur la libéralisation totale».

3.2 Délais de mise en œuvre des mesures

Condition:

L'ensemble des mesures prévues doit être annoncé suffisamment à l'avance. Les ajustements complexes faisant intervenir de nombreuses ressources sont à introduire de manière échelonnée, en séparant clairement dans le temps les mesures inhérentes au secteur énergétique et celles touchant aux réseaux. Il convient de prévoir des délais de transition et de préparation suffisamment longs pour permettre la mise en œuvre de toutes les dispositions et de les fixer en concertation avec la branche.

Argumentaire:

Les ajustements complexes mobilisant des ressources importantes sont à introduire de manière échelonnée afin d'être supportables au plan micro-économique et d'avoir l'effet macro-économique escompté. En particulier, la libéralisation totale dans le secteur énergétique ne doit pas coïncider avec l'introduction d'une régulation incitative dans le domaine des réseaux dans le cadre de la révision de la LApEI. Pour les EAE, cela nécessite une adaptation au niveau de la vente de l'énergie, de l'exploitation du réseau (cf. 2.3), de l'acquisition et de la production. Ce sont surtout les petites EAE dont la production propre est comparativement inférieure qui doivent réaffirmer leur position sur le marché avec l'énergie ainsi produite et voient leur sécurité de planification amoindrie du fait de la suppression des ventes garanties. Il est nécessaire de tenir compte de cette évolution dans le cadre de la centralisation des achats. L'ensemble des ajustements soulève également des questions stratégiques pour les EAE – telles que celles des coopérations et des fusions dans le domaine de la vente, des réseaux, de l'acquisition et de la production –, qui ne pourront être tranchées qu'une fois les objectifs réglementaires connus.

Il convient de tirer les enseignements de la mise en œuvre trop hâtive de l'OApEI en 2008 et de prévoir des délais de transition et de réalisation suffisamment longs pour appliquer toutes les dispositions. Cela permet ainsi de préparer des processus comme celui du changement de fournisseur pour les clients et d'effectuer les investissements requis. Les coûts de mise en œuvre n'entraîneront alors aucune flambée des prix disproportionnée. La date d'entrée en vigueur et le temps nécessaire pour se conformer aux dispositions sont à déterminer conjointement par la Confédération et la branche. A cet égard, l'AES a effectué ses propres enquêtes afin d'être en mesure de proposer des délais adéquats à la Confédération. Les expériences issues de la première étape de l'ouverture du marché peuvent également être mises à profit dans ce contexte.

Seuls des délais suffisamment longs permettent d'une part aux EAE de procéder aux préparatifs nécessaires, d'autre part à l'AES de rédiger les documents, directives et recommanda-

tions ad hoc et de proposer aux EAE un soutien, par exemple des solutions informatiques par paliers pour faciliter le processus de changement de fournisseur.

3.3 Imputabilité des coûts de réseau

Condition:

Tous les coûts de réseau générés par les investissements nécessaires à la libéralisation totale du marché doivent être imputables.

Argumentaire:

La libéralisation totale aura des conséquences en termes de coûts, non seulement dans le secteur énergétique mais aussi dans le domaine régulé des réseaux. Ces coûts de réseau doivent être imputables afin de prévenir les distorsions du marché et de ne pas contrevenir au principe de séparation. Ils recouvrent entre autres les frais liés à la saisie harmonisée et au transfert de toutes les données pertinentes qui concernent les clients finaux, notamment les dispositifs de lecture à distance/smart meters. Autre exemple: les coûts relatifs à l'adaptation des systèmes de conduite de plus en plus complexes doivent être imputables, de même que tous les frais de personnel engendrés par la libéralisation totale au niveau du réseau.

3.4 Régulation fiable et minimale dans le secteur énergétique

Condition:

Dans le secteur énergétique, des objectifs réglementaires minimaux mais fiables à long terme permettront de conférer une sécurité juridique significative. Il est essentiel qu'ils soient limités à la gestion du réseau et qu'ils garantissent des incitations suffisantes aux investissements.

Argumentaire:

La libéralisation totale présente un avantage essentiel dans la mesure où elle supprime la régulation dans le secteur énergétique, un marché libre nécessitant moins de règles qu'un marché partiellement ouvert. Le modèle MAG constitue une exception (cf. 2.8): dans ce cadre, la structure optimale de production et de consommation est déterminée par les préférences des consommateurs et des producteurs, et non par le régulateur. La libéralisation totale met fin aux débats sur la fixation du plafond adéquat des coûts de production ou sur les calculs complexes des prix du marché pour les clients captifs. Autre atout de la libéralisation totale: le traitement uniformisé des gros consommateurs.² Les EAE peuvent négocier les tarifs de l'énergie directement avec le client plutôt qu'avec le régulateur, ce qui est en fin de

² Le modèle MAG n'est pas applicable aux gros consommateurs.

compte plus efficace et plus favorable à leur image. Au final, la libéralisation totale réglera la situation incohérente et insatisfaisante de l'ouverture partielle. Cependant, les avantages cités ne se réaliseront que si aucune nouvelle régulation dans le secteur énergétique ne vient créer d'autres problèmes de même nature.

La libéralisation totale nécessite dès le départ la conception d'un cadre juridique qui rendra inutile toute régulation postérieure, visant par exemple à baisser les prix a posteriori. Les risques supportés par les investisseurs doivent être uniquement d'ordre économique et technique, et non réglementaire. Par ailleurs, une régulation limitée au domaine monopolistique et un reporting le plus restreint possible dans le secteur énergétique contribuent à maintenir les coûts administratifs des EAE et du régulateur à un faible niveau.

3.5 Entreprises multifluides

Condition:

Dans le secteur de l'électricité, il convient d'appliquer la même régulation aux entreprises multifluides et aux pures entreprises d'approvisionnement en électricité. Cela concerne notamment les dispositions en matière de séparation, qui ne doivent pas être modifiées dans le cadre de la libéralisation totale du marché.

Argumentaire:

Il est nécessaire que les entreprises multifluides continuent de proposer leurs produits dans le secteur énergétique de façon globale: elles pourront ainsi mettre en avant les avantages dont bénéficient les consommateurs finaux. Les directives de séparation financière doivent être appliquées uniquement au secteur du réseau/de l'infrastructure, c'est-à-dire aux monopoles naturels.

La libéralisation totale s'effectue sur la base de la LApEI du 23 mars 2007, qui prévoit une séparation des secteurs d'activité sur les plans tarifaire/comptable et informatif (art. 10 LApEI). Ainsi, la modification de l'OApEI en vue de la mise en œuvre de la libéralisation totale empêche l'introduction de toute directive de séparation plus large. Dans le cadre d'une révision de la LApEI, et notamment du fait de l'harmonisation avec la législation européenne dans l'objectif de participer au marché intérieur, ces éventuelles directives de séparation doivent être débattues séparément.

3.6 Absence de coûts supplémentaires générés par la mise en place de la Stratégie énergétique 2050 pour les EAE

Condition:

Les tâches confiées aux EAE dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 doivent être conçues de manière à ne pas générer de coûts supplémentaires pour ces dernières.

Argumentaire:

Dans le contexte de la Stratégie énergétique 2050, des coûts supplémentaires non répercutables et provoquant une distorsion de la concurrence peuvent survenir. Il convient donc de rechercher des solutions ad hoc.

Actuellement, les gestionnaires de réseau sont tenus, conformément à l'art. 7 et 7a LEnE, de reprendre et de rétribuer l'énergie électrique produite à partir d'agents fossiles et renouvelables dans leur zone de desserte (sauf l'électricité issue de centrales hydrauliques de plus de 10 MW de puissance). Dans le cadre de la libéralisation totale et de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050, il faut tabler sur un développement considérable de la production décentralisée d'électricité. L'obligation de reprise peut engendrer des coûts supplémentaires pour les gestionnaires de réseau qui n'ont pas de consommateurs finaux captifs – et donc pas de ventes garanties – si la responsabilité de la commercialisation de cette énergie leur est confiée. Il est donc essentiel de trouver une autre solution. En outre, dans le contexte du développement massif des énergies renouvelables envisagé, les aspects relatifs au renforcement du réseau doivent également être clarifiés et ne générer aucun coût supplémentaire pour les gestionnaires de réseau. A cet égard, l'AES a déjà soumis des propositions à la Confédération (Consultation sur la Stratégie énergétique 2050, 25 janvier 2013).

3.7 Absence de distorsions du marché dues à la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050

Condition:

La régulation, associée aux mesures de la Stratégie énergétique 2050, ne doit pas engendrer de distorsions du marché. L'encouragement des énergies renouvelables et des autres aspects éventuels à promouvoir (l'efficacité, p. ex.) doit se faire dans la transparence sans mettre en péril la libéralisation du marché.

Argumentaire:

Les mesures de mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050, notamment l'encouragement massif des énergies renouvelables, doivent être conçues dès le départ de façon à prévenir les distorsions du marché et à ne pas entraver les investissements dans les centrales non subventionnées. Il faut éviter que les mesures prises par la Confédération renforcent davantage l'effet du «merit order» déjà existant, engendré par la promotion des énergies renouvelables au sein de l'UE. En outre, les aides telles que la réglementation prévue sur la consommation propre, qui mèneraient à une désolidarisation en matière de prise en charge des coûts et des taxes de réseau – et par conséquent à de nouvelles déformations –, doivent être pensées de façon à respecter le principe de causalité, à garantir la transparence et à n'engendrer aucune distorsion.

Il faut également rejeter en bloc le modèle des taux d'économie (certificats blancs) proposé dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, qui vise à accroître l'efficacité énergétique, car il est contraire aux principes du marché (cf. Consultation sur la Stratégie énergétique 2050, 25 janvier 2013).

Pour orienter la consommation finale vers une optimisation du système global, il est plus efficace de tabler sur un tarif le plus actuel possible, non déformé par des interventions réglementaires et basé sur les prix du négoce de gros que sur des ingérences unilatérales sur le marché prenant la forme de directives d'efficacité énergétique dirigistes. Les smart meters et le smart grid peuvent également faire jouer leurs atouts au mieux dès lors que l'indicateur de pénurie qu'est le prix est le plus fiable et le plus réactif possible. Dans ses Perspectives 2012, l'AES indique aussi que le marché représente le meilleur instrument de coordination permettant d'établir à tout moment un équilibre entre l'offre et la demande d'électricité et de garantir la stabilité du système.

3.8 Absence de régulation dans le modèle MAG

Condition:

Le «modèle de l'approvisionnement en électricité garanti» (MAG) ne pouvant pas être régulé, la branche définit des principes subsidiaires.

Argumentaire:

La LApEI ainsi que le message y relatif (FF 2005, 1611) ne donnent aucune indication particulière quant à la conception du modèle MAG. Son objectif premier est de laisser au consommateur final le choix d'accéder librement au réseau. En définitive, la possibilité pour les consommateurs finaux d'opter pour le marché contribue à prévenir les pratiques monopolistiques des gestionnaires de réseau. Ainsi, d'un point de vue macro-économique, il n'y a pas de raison de réguler le modèle MAG.

Les tarifs du modèle MAG doivent recouvrir, notamment dans le contexte de la volatilité croissante des prix due à la Stratégie énergétique 2050, une prise en charge de la rémunération du risque de marché. Il convient en outre de laisser aux gestionnaires de réseau le choix de décider dans quelle mesure ils veulent proposer des profils de charge standard ou des modèles de fourchettes de tarifs. D'après le rapport d'activité 2011 de l'EICOM, près de la moitié de l'énergie consommée en Suisse est imputable aux clients captifs, c'est-à-dire non autorisés à accéder librement au marché. Si cette moitié pouvait également être intégrée au marché de façon ciblée, le prix pourrait alors aussi exercer sa fonction de pilotage. Les modèles tarifaires correspondants peuvent aider, dans le cadre du modèle MAG, à stabiliser le système global dans la mesure où les signaux tarifaires sont transmis à tous les acteurs et où les possibilités d'utilisation et de stockage flexibles sont utilisées au mieux et en fonction des conditions de marché. Les efforts en matière d'efficacité énergétique dans le

cadre de la SE 2050 seront ainsi soutenus et non compromis. Les exigences vis-à-vis des gestionnaires de réseau en ce qui concerne le modèle MAG peuvent limiter inutilement leur flexibilité et contrevenir aux objectifs de la Stratégie énergétique 2050. L'AES déterminera des lignes directrices pour le modèle MAG conformément au principe de subsidiarité (art. 3 LApEI) et rédigera des recommandations correspondantes à l'intention des gestionnaires de réseau.

