



Monsieur le Conseiller fédéral
Moritz Leuenberger
Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la Communication
Palais fédéral Nord
3003 **Berne**

Zurich, le 30 novembre 2001

Projet d'ordonnance sur le marché de l'électricité (OME)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 5 octobre 2001, vous nous avez invités à nous prononcer sur le projet d'ordonnance sur le marché de l'électricité, ce dont nous vous remercions. Notre prise de position se base sur les réponses de nos membres à une consultation interne, dont toutes les chambres de commerce cantonales et les associations de branche intéressées.

1. Remarques préliminaires

Pour mémoire, notre organisation a toujours appelé de ses vœux la libéralisation rapide du marché suisse de l'électricité, qu'elle considère comme utile et nécessaire afin d'améliorer la capacité concurrentielle de notre place économique¹. Au surplus, considérant les développements internationaux récents, nous sommes d'avis que l'ouverture du marché constitue un processus irréversible et devrait s'opérer dans les plus brefs délais. Enfin, nous rappelons que economiesuisse est en faveur d'une ouverture progressive, ordonnée et eurocompatible du marché, et qu'elle a soutenu les efforts du Parlement et supporte ceux de l'Administration fédérale visant à doter notre pays de conditions-cadres appropriées.

¹ Die schweizerischen Industriepreise für Strom sind weltweit fast die höchsten. In der OECD bezahlt die Industrie bekanntlich nur in Japan und in Italien mehr als bei uns für den Strom. Für die in der IGEB zusammengefassten Branchen und Firmen geht es letztlich darum, mit der Einführung von EMG und EMV einen eklatanten Standortnachteil im internationalen Konkurrenzkampf zu beseitigen bzw. gleich lange Spiesse zu schaffen. (InteressenGemeinschaft Energieintensiven Branchen)

Dans cette perspective, nous avons souscrit au large compromis politique que constitue la loi adoptée par le Parlement fédéral en décembre 2000, et ceci en dépit du fait que nous l'avons jugé insatisfaisant sur plusieurs points.

C'est finalement en votation populaire que le sort de la loi sera décidé. Nous saluons donc, par principe, la décision prise d'adopter au préalable l'ordonnance d'application, afin de permettre au citoyen de faire son choix en parfaite connaissance de cause. Cette procédure possède toutefois le risque double de raviver les nombreuses controverses qui ont animé les phases précédentes du processus législatif et de différer une fois encore l'ouverture du marché, ce qui serait particulièrement regrettable.

l'économie suisse a déjà eu l'occasion de communiquer ses requêtes matérielles de manière détaillée lors des entretiens tenus l'été dernier avec les responsables du dossier auprès de l'Office fédéral de l'énergie. Plusieurs demandes ont été retenues, ce dont nous sommes reconnaissants, mais d'importantes requêtes, qui relèvent davantage de l'application de certains principes et sur lesquelles nous reviendrons ci-dessous, n'ont pas été prises en compte de manière satisfaisante. Sur la base de ce constat, nous jugeons le projet actuel d'ordonnance insuffisant et demandons de lui donner une nouvelle orientation qui tienne davantage compte des attentes et des besoins des entreprises de notre pays.

2. Appréciation et propositions

2.1 Du point de vue de la politique d'ordre

La libéralisation du marché de l'électricité devrait s'opérer avec un minimum d'intervention étatique : d'un point de vue théorique, il serait suffisant d'adopter certaines règles visant à organiser un accès non discriminatoire au réseau durant la période transitoire allant jusqu'au degré décidé d'ouverture, ainsi qu'un système renforcé de contrôle et de règlement des différends. Nous sommes en effet convaincus que la responsabilité de l'approvisionnement du pays en électricité doit rester en premier lieu du ressort des entreprises d'électricité, responsabilité qu'elles ont assumée jusqu'ici de manière exemplaire.

Degré de régulation

Certains exemples à l'étranger, en particulier en Californie, ont toutefois démontré combien il est judicieux d'encadrer le passage d'un monopole vers le marché, et surtout d'organiser de manière rigoureuse l'utilisation du réseau de transport du courant, qui reste un monopole naturel. Car, s'il est déterminant pour les entreprises de bénéficier d'un courant à prix bas, il est également indispensable de pouvoir compter sur un approvisionnement sûr et suffisant. Du point de vue pragmatique, nous comprenons dès lors que la dérégulation d'un marché monopolistique puisse ainsi conduire, de manière paradoxale, à une régulation nouvelle dans certains domaines, pour garantir le bon fonctionnement du système à l'avantage des consommateurs. Mais l'activité normative ne doit pas tomber dans le travers de l'interventionnisme étatique qui, par essence, se

retrouverait alors en conflit d'objectifs avec le projet de libéralisation². La ligne d'équilibre est ainsi étroite et surtout mobile sur un marché ouvert. C'est pourquoi le législateur a justement accordé au principe de subsidiarité une importance centrale lors du traitement de la loi, et adopté de nombreuses mesures potestatives, que le Conseil fédéral peut décider d'activer en fonction des développements observés durant le processus d'ouverture. Une libéralisation progressive demande en effet de la souplesse et une marge de manœuvre appropriée de manière à pouvoir réagir et s'adapter aux conditions changeantes.

Dispositions potestatives, coopération et subsidiarité

Forts de ces considérants, nous devons constater que les rédacteurs de l'ordonnance n'ont pas accordé à ces éléments essentiels, constitutifs de la loi, la place que le législateur a décidé de leur donner. Ainsi, le projet traduit systématiquement de manière impérative les interventions étatiques inscrites dans la loi à titre potestatif (que ce soit dans des buts de promotion des énergies renouvelables, de soutien des centrales hydrauliques, de politique sociale, etc.³) De plus, le potentiel de collaboration avec l'économie privée n'est pas épuisé, loin s'en faut. Une collaboration étroite s'avère cependant nécessaire entre l'Administration, l'économie électrique et les consommateurs pour gérer les caractéristiques techniques et économiques de l'approvisionnement en électricité⁴.

Mesures exogènes influençant le prix du courant

Il n'est guère acceptable que l'ordonnance aille très au-delà de l'esprit comme de la lettre de la loi, en adjoignant notamment des mesures visant à assurer l'approvisionnement national en cas de menace ou de perturbation éventuelles. Une réglementation du maintien de réserves n'a pas sa place dans la législation.

Cette mesure et celles mentionnées au paragraphe précédent ont un second défaut majeur et rédhibitoire pour l'économie : celui d'augmenter considérablement et artificiellement le coût du courant. Par exemple, l'exemption du paiement de l'acheminement du courant produit à partir

² Die Verordnung, auf der die grundlegenden Voraussetzungen für die Marktöffnung basiert, ist von einer extrem grossen Regelungsdichte gekennzeichnet. Sie weist überdies einen hohen Detaillierungs- und Komplexitätsgrad auf, was zu Überregulierung führt. Den verschiedenen regulatorischen Instanzen werden zu viele Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen. Die zahlreichen interventionistischen und aufwendigen administrativen Massnahmen drohen die Ziele des EMG zunichte zu machen, so dass die Energie schliesslich teurer ist als zum jetzigen Zeitpunkt. (Handelskammer beider Basel)

³ L'alinéa 4 de l'article 21 indique que la Société suisse pour l'exploitation du réseau utilise exclusivement de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables pour opérer le réglage. La réglementation proposée ici paraît contraire à l'art. 8, al. 4 LME qui ne contient qu'une formulation potestative et parle uniquement de proportion. (Chambre de commerce et d'industrie de Genève)

⁴ Die im EMG vorgesehenen Kann-Vorschriften sind deshalb auch in die Verordnung zu übernehmen. Die im EMV-Entwurf bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des EMG ohne zwingende Gründe in Muss-Vorschriften umgesetzten Kann-Vorschriften widersprechen dem Elektrizitätsmarktgesetz. Sie sind deshalb dem Gesetz entsprechend abzuändern. Insbesondere ist der Einfluss der Bundesstellen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips konsequent auf das Notwendige zu beschränken. (Schweizerischer Energie-Konsumenten-Verband von Industrie und Wirtschaft)

d'énergie renouvelable correspond, selon les estimations de la branche électrique, à une taxe de 0,2 cts/kWh sur l'électricité d'origine non renouvelable (au total quelque 100 millions de francs par année) Les consommateurs devront finalement payer un courant plus élevé que le marché l'exigerait et les producteurs suisses d'électricité seraient pénalisés par rapport à leurs concurrents européens soumis à des conditions moins onéreuses⁵. Additionnées les unes aux autres, les différentes mesures d'accompagnement entraîneraient une forte dilution des réductions de coûts. C'est pourquoi l'ordonnance doit s'en tenir exclusivement aux conditions-cadres légales indispensables, fixées dans la loi.

Si ces mesures devaient toutefois répondre à une réelle volonté politique – ce que le souverain a par ailleurs démenti en votation populaire le 24 septembre 2000 – elles devraient alors être ancrées dans d'autres dispositions légales. Enfin, sous un angle plus large, il serait erroné que la Confédération limite sa liberté de manœuvre en matière de politique énergétique générale dans le cadre d'un projet de libéralisation limitée à une branche, aussi importante soit-elle.

Sécurité de l'approvisionnement

Les entreprises comme les ménages attendent de l'ouverture du marché qu'elle n'affaiblisse pas la sûreté ni la suffisance de l'approvisionnement. Les conditions-cadres de l'ouverture du marché ancrées dans la loi sont à notre avis en mesure de maintenir le niveau élevé atteint dans notre pays à cet égard. A celles-ci peuvent s'ajouter d'autres mesures en faveur de l'économie électrique comme la simplification de la procédure d'autorisation et la diminution des taxes perçues. Il n'y a donc pas de nécessité matérielle justifiant d'aller dans l'ordonnance au-delà de la volonté exprimée par le législateur dans la loi en adoptant des dispositions extraordinaires. Les mesures proposées en cas de perturbation ou de menace de la sécurité d'approvisionnement relèvent de l'économie planifiée et sont superflues.

De surcroît, l'obligation pouvant être faite à la Société pour l'exploitation du réseau de mettre au concours des projets de construction ou d'extension de centrales et celle de conclure des contrats d'importation à long terme au profit des responsables de groupes-bilans s'opposent aux dispositions de la loi réglant l'exploitation du réseau, lesquelles stipulent notamment que cette société ne peut exercer aucune activité se rattachant à la production ou à la distribution de courant, ni posséder des parts dans des entreprises de production ou de distribution.

Mais si, sur la base de considérations strictement politiques, il s'avérait toutefois nécessaire d'accorder à cette question une attention et un traitement particuliers, il s'agirait alors de recourir à l'appareil législatif existant à cet effet et d'amender éventuellement la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays.

⁵ En additionnant l'ensemble des timbres de transport et de distribution au prix de l'énergie, ainsi qu'en complétant le prix par un soutien des énergies renouvelables et de formation professionnelle, les tarifs seront très vraisemblablement supérieurs à ceux d'aujourd'hui tout en compliquant singulièrement l'acte d'achat. (Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie)

2.2 Du point de vue des consommateurs

La Suisse dispose actuellement d'un système d'approvisionnement en électricité de grande fiabilité. L'ouverture du marché n'a donc de sens que si elle entraîne une diminution du prix du courant sans affecter la sûreté du système⁶. Les expériences faites jusqu'ici à l'étranger sont, à quelques exceptions notoires près, positives. Par exemple, plus de trois ans après l'ouverture du marché allemand, le bilan est très encourageant. Les entreprises ont vu les coûts de l'électricité diminuer de plus de 25%, ce qui induit une baisse des coûts totaux de production de plus de 10% pour les entreprises grandes consommatrices. D'après une étude de l'organisation patronale allemande BDI, en l'an 2000, la facture électrique totale du pays a diminué de 15 milliards de DM (4 milliards à l'avantage des ménages, 11 à l'avantage de l'économie) Les arts et métiers ont également profité d'une diminution des prix, quoique dans une mesure moindre. En Suisse, nous pouvons constater qu'en dehors de tout cadre légal contraignant, les entreprises grandes consommatrices de courant bénéficient déjà de conditions tarifaires améliorées. Non éligibles durant la première phase d'ouverture, les PME en revanche n'ont pas encore profité d'un mouvement de baisse des prix.

Une concurrence à plusieurs niveaux

La diminution des prix est obtenue grâce, en premier lieu, à la concurrence introduite entre les producteurs d'électricité. Considérant que le transport du courant – qui restera un monopole – représente en Suisse le bloc de coûts le plus important du marché électrique, il est nécessaire que ce domaine d'activité apporte également sa contribution à la diminution des prix par le biais d'une gestion plus performante des réseaux.

L'ordonnance vise une rétribution de l'acheminement du courant calculée en fonction des coûts imputables, orientés sur l'efficacité. Cette approche est pertinente. Au vu des expériences faites jusqu'ici à l'étranger, la rétribution de l'acheminement doit se faire sur la base de critères d'efficacité et cette efficacité doit être promue et valorisée. Des rendements liés aux coûts n'épuisent pas le potentiel d'amélioration et favorisent le surinvestissement. Pour atteindre des résultats ambitieux dans notre pays en termes de prix compétitifs, il serait également opportun d'instaurer un système de benchmarking entre les réseaux de distribution, qui prenne si possible en compte aussi les résultats des entreprises étrangères comparables.

Rémunération des réseaux

Du point de vue de la branche électrique, la solution proposée dans l'ordonnance est considérée comme très insatisfaisante⁷. Nous avons de la compréhension pour les craintes affichées par la

⁶ Tiefere Elektrizitätspreise sind aus unserer Sicht das wichtigste Ziel, das die Elektrizitätsmarktverordnung erreichen muss. Dazu muss sie den diskriminationsfreien Zugang zur Elektrizität gewährleisten und den Wettbewerb unter den Elektrizitätsherstellern fördern. (Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie)

⁷ La prise en compte des valeurs comptables des réseaux introduit une injustice aux dépens des entreprises qui ont régulièrement amorti leur infrastructure. Couplée à un taux d'intérêt comptable

branche et il nous semble indispensable de rechercher un compromis qui puisse trouver l'appui des deux parties concernées – électriciens et consommateurs – dont les intérêts divergent sur cette question particulière.

3. Conclusion

Nous vous invitons à revoir le projet d'ordonnance soumis à consultation et à l'amender en tenant compte des remarques ci-dessus. En ce qui concerne les requêtes matérielles à caractère plutôt technique, nous nous permettons de renvoyer vos services aux requêtes que nous avons déjà formulées ainsi qu'aux réponses à la consultation, que nos membres vous ont directement adressées.

En vous réitérant nos remerciements de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.

economiesuisse

Rudolf Ramsauer
Président de la direction

Florent Roduit
Membre de la direction

pondéré de seulement 5,5%, appliqué comme rémunération du capital investi, elle correspond à une base de calcul totalement insuffisante et absolument irréaliste dans un contexte de véritable marché. (ENSA)