Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 60 (2002)

Heft: 3: Service public : vers de nouvelle régulation

Artikel: Loi sur le marché de l'électricité : sur quoi le peuple suisse vote-t-il?

Autor: Genoud, Christoph

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141214

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LOI SUR LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ : SUR QUOI LE PEUPLE SUISSE VOTE-T-IL ?

Christophe GENOUD
IDHEAP – Institut de hautes
Etudes en administration publique
Lausanne, Suisse
christophe.genoud@idheap.unil.ch

La loi sur le marché de l'électricité (LME), qui est soumise en référendum au peuple suisse en ce mois de septembre 2002, a déjà une longue histoire. Les premières discussions envisageant la libéralisation du secteur électrique remontent en effet déjà à 1995.

Adoptée par les chambres fédérales en décembre 2000, la loi a fait rapidement l'objet d'un référendum lancé par la gauche, principalement romande. L'aboutissement du référendum a donné le signal de départ d'un nouveau round de discussions et de débats autour de la loi. Craignant de la voir échouer devant le peuple, et répondant aux vœux des milieux concernés (électriciens, communes), le Conseil fédéral décida alors de mettre en consultation un projet d'ordonnance d'application avant le vote populaire. Cette stratégie d'apaisement visant à rassurer et à « corriger le tir » fut dans un premier temps un échec. Ce premier projet, également très contesté, contraignit alors l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) à élaborer un second projet d'ordonnance finalement arrêté en mars 2002.

En adoptant cette loi, la Suisse ne ferait que suivre, avec un certain retard, un chemin que l'ensemble des pays de l'Union Européenne (UE) ont déjà parcouru, il y a déjà trois ans pour les plus réticents (ex. France) et une dizaine d'années pour les précurseurs (ex. Royaume-Uni, Norvège). Cette libéralisation de l'électricité européenne a anticipé celle du secteur gazier et s'inscrit dans le programme communautaire de création de marchés uniques des services publics. La directive européenne 96/92 adoptée en 1996 et qui a initié le mouvement fixe les seuils et les modalités minimales d'ouverture du marché : transposition de la directive en droit national au plus tard en février 1999, au minimum 32% des marchés nationaux ouverts à la concurrence en 2006 et révision de la directive en 2005. Mais, en mars 2001 et juin 2002, la Commission Européenne, après avoir procédé à une évaluation de cette première étape de la libéralisation, a présenté des propositions visant à adopter une nouvelle directive approfondissant et accélérant la libéralisation du secteur en préconisant notamment une ouverture totale des marchés pour 2005 et la création de régulateurs sectoriels indépendants.

De quoi débat-on ?

C'est donc sur cet arrière-fond que se situe le débat sur la libéralisation suisse. Mais, sur quoi le peuple suisse doit-il donc se prononcer? Comme la plupart des lois de ce genre, la loi suisse contient trois types de dispositions : des dispositions relatives à l'ouverture du marché proprement dite (seuil, rapidité, instruments), des dispositions techniques (sécurité et exploitation des réseaux) et des dispositions politiques liées au service public (fourniture, qualité etc.). Ensemble, elles fondent le système de libéralisation et de régulation du futur marché de l'électricité suisse.

Le législateur helvétique n'a pas choisi la stratégie de la thérapie de choc pour réformer un secteur électrique particulièrement dense et complexe, qui compte environ 1200 opérateurs (privés, publics, régionaux, cantonaux et/ou locaux). Plutôt que d'ouvrir d'un coup le marché, comme l'a fait l'Allemagne par exemple, le législateur suisse a en effet préféré laisser le temps aux électriciens de se préparer à la concurrence. Ainsi, dès l'entrée en vigueur de la loi, les consommateurs dont la demande excède 20 GWh par an pourront immédiatement s'approvisionner sur le marché. Trois ans plus tard (2006), le seuil sera abaissé à 10 GWh, avant qu'en 2009 le marché s'ouvre intégralement.

La Suisse se distingue

Avec cette loi, la Suisse se distinguerait, en comparaison internationale, par l'extrême complexité et l'importante fragmentation de son système de régulation, reflet de la nature fédéraliste du pays. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) assumerait une large partie des prérogatives que la plupart des pays européens ont transférée à un organe administratif indépendant et spécialisé. L'OFEN devrait être épaulé par une commission d'arbitrage dont la tâche principale sera de trancher les différents entre les acteurs du secteur, notamment en matière d'accès aux réseaux de transports et de distribution, ainsi qu'en matière de tarification de cet accès. En cas de nécessité, le Conseil fédéral pourrait également intervenir afin de contraindre les opérateurs jugés insuffisamment performants à s'améliorer ou lorsque la sécurité de l'approvisionnement est menacée. S'ajoutent encore les interventions de l'ensemble des autorités cantonales et locales disposant de prérogatives importantes en matière de distribution et de service public. Enfin, une commission consultative de l'électricité serait mise sur pieds, regroupant des représentants de la Confédération, des cantons, de l'industrie électrique, des syndicats, des consommateurs et des organisations environnementales, dont la tâche sera de conseiller le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

La LME comprend également un certain nombre de dispositions techniques visant tout à la fois à garantir un bon fonctionnement du système électrique et une concurrence

efficace. Ainsi, afin de simplifier et d'optimiser la gestion et l'exploitation des réseaux de transports à haute tension. Une société privée unique couvrant la totalité du territoire devrait être créée par la mise en commun des réseaux (mais pas de la production) actuellement propriétés des « Ueberlandwerke », c'est-à-dire les grands producteurs-transporteurs suisses que sont EOS, NOK, FMB, ATEL, CKW et EGL. La supervision de cette nouvelle société devrait être assurée par l'OFEN et par la présence de représentants des autorités politiques fédérales et cantonales au sein de son Conseil d'administration. Quant aux réseaux de distribution, essentiellement locaux, les cantons sont souverains en matière de fixation des zones de dessertes au sein desquelles les prix du transport du courant électrique (timbre) seront identiques. Quant à leur exploitation et leur gestion, celle-ci demeurera largement aux mains des autorités communales qui en sont les propriétaires.

Et le service public ?

Troisième volet de la régulation du secteur, le service public de l'électricité est peu présent dans la LME, hormis l'énonciation de quelques principes de base, comme l'obligation de raccordement de tout consommateur et de tout producteur. Lors de l'adoption du texte de la loi, un débat a vivement animé le secteur : faut-il prévoir des dispositions particulières permettant de préserver le parc hydroélectrique suisse (env. 60% de la production indigène) dans un marché concurrentiel. La crainte des hydro-électriciens était fondée sur le fait que les coûts financiers de certaines installations prévues pour être amorties sur le long terme et dans un contexte monopolistique ne pourraient pas être supporté par les compagnies suisses, qui risqueraient ainsi d'être mises sous la férule d'opérateurs étrangers intéressés par le contrôle du château d'eau alpin suisse. En septembre 2000, le peuple a refusé une série de dispositions de taxation écologique dont l'une d'elles devait permettre de garantir un soutien financier pour de telles installations. Finalement les chambres fédérales ont introduit dans la LME une disposition permettant à la Confédération d'octroyer aux opérateurs concernés des prêts pendant dix ans à des taux avantageux. Préoccupation des milieux écologiques, l'encouragement des énergies renouvelables, quant à lui, devrait faire l'objet d'une possible exonération de frais de transports (timbre) pour ce type d'électricité « verte ». De manière similaire, les défenseurs des consommateurs ont obtenu que la provenance et la nature de l'électricité vendue soient systématiquement indiquées aux consommateurs. Quant au service public stricto sensu, soit la garantie d'un accès universel et d'une qualité de service à un prix abordable, la LME demeure très discrète sur la question. En fait, si l'obligation de raccordement de tout consommateur est garantie par la loi, l'essentiel de la définition et de la garantie du service public incombe aux cantons et surtout aux communes qui devront trouver les moyens légaux de traduire des principes en actions, par exemple par l'intermédiaire de mandats de prestations.

Les enjeux de la libéralisation

Le débat sur l'opportunité d'ouvrir un tel secteur à la concurrence fait rage depuis longtemps. Mais quels sont les enjeux principaux de cette réforme pour le secteur ? À quoi peut-on raisonnablement s'attendre si la libéralisation devait se faire ? Et que pourrait-il se passer si un non devait sortir des urnes au soir du 22 septembre 2002 ?

L'introduction de la concurrence dans toute industrie de réseau (électricité, télécoms, chemins de fer) vise essentiellement à faire baisser les prix et à favoriser l'innovation. Avec le choix d'une ouverture progressive de la concurrence, seuls les gros consommateurs d'électricité devraient pouvoir rapidement bénéficier de ces bienfaits. En réalité, l'ouverture du marché a été déjà largement anticipée par ceux-ci, jouissant ainsi des bénéfices d'une libéralisation de facto. De nombreux gros clients ont en effet déjà obtenu des rabais importants sur leur facture d'électricité de la part de leurs fournisseurs actuels qui espèrent ainsi fidéliser leurs clients dans la perspective de l'ouverture officielle et légale. D'autres ont déjà virtuellement changé de fournisseurs en signant des contrats d'approvisionnement avec d'autres opérateurs que leur fournisseur traditionnel par l'intermédiaire d'un artifice comptable et juridique leur permettant ainsi de jouir par anticipation de baisses de prix. À la lumière des expériences étrangères, il n'est pourtant pas certain que la baisse des prix soit aussi spectaculaire que celle observée dans un secteur comme celui des télécommunications. Après deux ou trois ans de libéralisation, les prix sur les marchés électriques européens ouverts à la concurrence se sont stabilisés, voire tendent à augmenter au fur et à mesure que les surcapacités de production se réduisent. Il faut donc s'attendre à moyen terme, à l'exemple de la Norvège, de la Suède ou de l'Espagne à ce que la question de la sécurité d'approvisionnement soit posée si aucun plan cohérent de maintien et de développement des infrastructures de production n'était mis sur pieds parallèlement à la libéralisation. En matière d'innovation, on a pu observer sur les marchés libéralisés une tendance à l'élaboration d'offre de services plus diversifiés et intégrés. Un distributeur électrique cherche à vendre un service étoffé (conseil ou gestion énergétique) dont la vente de courant ne représente qu'un élément d'un paquet de services intégrés. Il est également probable que l'intégration de prestations incluant l'électricité, le gaz et l'eau se développent à l'avenir.

L'apparition d'opérateurs électriques géants à l'image de Electricité de France (EDF) ou de E.On (Allemagne) et la tendance à la concentration qui l'accompagne ne devrait pas épargner la Suisse. Il paraît en effet peu concevable que 1200 opérateurs électriques se maintiennent dans un marché aussi petit que la Suisse. Si la privatisation de distributeurs locaux n'est pas (encore) à l'agenda, il faudra sans doute compter sur une forte tendance à la transformation des services industriels locaux en sociétés anonymes (privatisation du droit) et au regroupement d'opérateurs locaux au sein d'opérateurs régionaux, voire supra-régionaux.

LME ou pas LME ?

L'adoption de la LME le 22 septembre permettrait de mettre sur pieds un système de régulation, certes faible et limité en comparaison internationale, mais dont le mérite serait d'offrir un cadre légal stable à un secteur qui n'a pas attendu la loi pour se transformer en profondeur. Quant à un refus, il est peu probable que celui-ci mette un coup de frein définitif à la libéralisation du secteur. Plusieurs raisons peuvent être évoquées. Premièrement, la Suisse, au cœur de l'Europe électrique, ne peut demeurer un îlot protégé. La pression européenne devrait même progressivement s'accroître pour harmoniser au niveau du continent les règles du jeu électrique. Deuxièmement, il pourrait être dangereux de laisser un tel secteur en pleine restructuration et dont la libéralisation de facto est déjà bien avancée sans qu'un cadre régulateur ne soit mis rapidement sur pieds. Enfin et corrélativement, il est très probable que la discussion soit à nouveau remise à l'agenda politique lorsqu'il s'agira de libéraliser le secteur gazier, comme le Conseil fédéral le prévoit déjà. Un paquet intégrant les deux objets pourrait alors être présenté aux chambres fédérales.

La libéralisation représente un bouleversement considérable des règles du jeu du secteur électrique. Les expériences étrangères ont permis de montrer que le pire comme le meilleur pouvaient être au rendez-vous à l'exemple de la Californie où la conception et la mise en place de la libéralisation et du système de régulation ont été caractérisées par des incohérences et des erreurs grossières. À l'inverse, le Royaume-Uni a réussi sa libéralisation dans la mesure où les prix ont baissé, la qualité n'a pas diminuée et où le système de régulation intégré et cohérent a su montré une capacité d'adaptation remarquable. Aussi, il nous apparaît que le succès ou l'échec d'une libéralisation dépend moins de l'ouverture du marché elle-même, que de la qualité du cadre de régulation qui l'accompagne et de l'action des institutions qui sont en charge de le mettre en œuvre. La question somme toute est donc moins de savoir s'il faut ou ne faut pas ouvrir les marchés à la concurrence, que de savoir comment il faut le faire. À cet aune, le citoyen suisse est placé dans une situation délicate : accepter une loi faible et incohérente, produit du consensus politique ou mettre un non dans l'urne, sans savoir si la version suivante sera meilleure. La question fondamentale, mais inattendue de ce débat, est celle de savoir combien de temps la Suisse pourra continuer à adopter des lois acceptables, c'est-à-dire consensuelles, à défaut d'être bonnes.