

" Négociations sur l'électricité
entre l'UE et la Suisse"

4^e Congrès suisse de l'électricité
Berne, les 11 et 12 janvier 2010

Fabrizio BARBASO

Directeur Général Adjoint Energie à la
Direction Générale Energie et Transports
Commission Européenne

Mesdames et messieurs,

- Je suis très heureux de prendre part à ce 4^e congrès consacré au marché suisse de l'électricité.

[Négociations]

[Contexte]

- Comme vous le savez, l'Union européenne et la Confédération suisse ont ouvert des négociations officielles sur l'électricité en novembre 2007. Il s'agit d'une étape importante vers une meilleure coopération entre les marchés de l'électricité de l'UE et de la Suisse.
- Ces négociations ont pour but de parvenir à appliquer les mêmes règles de marché aux opérateurs de l'UE et de la Suisse qui se livrent au commerce transfrontalier d'électricité, de garantir l'approvisionnement en électricité et d'assurer les investissements dans le réseau électrique. Je suis convaincu que les deux parties ont des intérêts et des objectifs communs, et qu'en parvenant à une meilleure coopération entre les marchés de l'électricité de l'UE et de la Suisse, nous pourrions aussi, à l'avenir, réduire le risque d'accidents électriques tels que la coupure de courant massive survenue en Italie en 2003.
- Dans ces négociations, la Commission agit sur la base d'un mandat donné par le Conseil en octobre 2006, dont les principales directives sont: 1) négocier sur la base de l'acquis de l'Union européenne en matière d'électricité et de l'acquis connexe en matière d'environnement, et 2) signer un protocole à l'accord de libre-échange de 1972.
- Le processus de libéralisation du marché de l'électricité en Suisse a facilité énormément l'ouverture de ces négociations. La Commission reconnaît les progrès accomplis par la Suisse en la matière et est confiante que celle-ci continuera dans cette direction. Les négociations actuelles contribueront à stimuler ce processus. En effet, un marché paneuropéen, ouvert, transparent et bien fonctionnant bénéficiera à la fois aux opérateurs et aux consommateurs.

[Avancées]

- Les négociations progressent d'une manière constructive: trois réunions de négociation et plusieurs réunions techniques ont eu lieu jusqu'ici (la dernière le 27 novembre 2009).
- Nous avons analysé conjointement les principales différences entre, d'une part, l'acquis communautaire en matière d'électricité et l'acquis environnemental relatif et, d'autre part, la législation suisse. Bien que la législation suisse semble s'inspirer dans les grandes lignes des principes qui sous-tendent le marché européen de l'électricité, des différences substantielles persistent sur différents points clés.

[Problèmes identifiés]

- En ce qui concerne l'objet des négociations, permettez-moi tout d'abord de rappeler que la base des discussions est l'acquis de l'U.E. en matière d'électricité et l'acquis environnemental connexe. La Commission est disposée à discuter des problèmes et des difficultés que la Suisse pourrait rencontrer dans son adaptation à l'acquis communautaire et à concevoir des exceptions dans la mesure où elles pourraient se justifier.

[Contrats à long terme]

- Un des principaux enjeux sur la table des négociations est la réservation transfrontalière de capacités de transport au titre de contrats d'approvisionnement à long terme, qui revêt une importance particulière à la frontière entre la France et la Suisse (environ 3 000 MW de capacités de transport réservées).
- La Commission ne s'oppose pas aux contrats d'approvisionnement à long terme, qui ne sont pas en soi contraires à la législation de l'UE, mais bien à l'attribution d'une capacité prioritaire de transport transfrontalier en vertu de ces contrats, ce qui est interdit dans l'UE à la suite de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-17/03.

- En effet, la réservation de capacités de transport empêche les opérateurs d'avoir accès aux interconnexions transfrontalières sur la base des principes d'achat et de vente inhérents au marché concurrentiel et fait par conséquent obstacle au bon fonctionnement des échanges transfrontaliers d'électricité.
- L'attribution de capacités prioritaires liée à ces contrats à long terme résultait d'un contexte de marché monopolistique qui ne peut plus se justifier compte tenu de la libéralisation actuelle des marchés. C'est pourquoi la capacité de transport devrait être intégralement mise à la disposition du marché et la réservation de capacités devrait être abolie.
- Des discussions pour dégager une solution reposant sur le principe d'une résiliation de la réservation de capacité sont en cours. Je ne doute pas qu'une solution sera trouvée, mais il serait sans doute difficile de parvenir à un accord sans résoudre ce problème crucial.
- Comment peut-on en effet appliquer des règles différentes aux frontières internes à l'Union et aux frontières Union-Suisse dans le cadre d'un accord commun?

[Autres aspects]

- Bien que la réservation de capacités de transport soit un enjeu essentiel des discussions, il est nécessaire de progresser sur plusieurs autres points :
- les règles de gestion de la congestion; la possibilité d'une dérogation pour les lignes transfrontalières (dénommées «lignes marchandes»); l'indépendance du régulateur suisse; la fixation des tarifs par le régulateur suisse; l'application des règles de découplage pour les gestionnaires de réseau de distribution (DSO) et les gestionnaires de réseau de transport (TSO); la compatibilité des prix réglementés; des questions de transparence et le fonctionnement du marché d'équilibrage suisse – autant de points qui nécessitent une analyse plus approfondie.

[Initiatives régionales]

- A présent la gestion de la congestion aux frontières suisse nord et sud n'est pas coordonnée. Toutefois le 11 novembre 2009, à l'occasion d'une rencontre de haut niveau avec le Régulateurs et les TSOs participant à l'initiative régionale centre-sud, le Régulateur (ElCom) et le TSO (swissgrid) suisses ont marqué leur accord à participer à l'initiative "CASC", Capacity Allocating Service Company, qui est une compagnie transfrontalière commune établie dans le cadre de la région centre-ouest (CWE) afin de opérer à l'instar de plateforme commune des enchères pour la dite région. CASC va gérer les enchères dans la région européenne centre-sud ainsi que centre-ouest, en y incluant donc les frontières suisses. Il est en effet essentiel que les mêmes règles sur la gestion de la congestion s'appliquent à toutes les frontières de ces régions.
- Je tiens à féliciter la Suisse pour sa participation à cette initiative qui va dans la direction d'une meilleure coopération régionale et qui vise à rendre le marché électrique plus liquide et à l'utilisation optimale de la capacité de transmission.
- La plupart de questions mentionnées ci-dessus devraient être réévaluées en tenant compte de l'adoption du troisième paquet «énergie». En effet, il serait irréaliste que les négociations actuelles ne prennent pas en considération l'évolution du cadre juridique englobant au moins les éléments de ce paquet qui concernent l'électricité.
- Je pense qu'il serait aussi dans l'intérêt de la Suisse de progresser au même rythme que les autres pays européens, c'est-à-dire non seulement les États membres de l'UE, mais aussi ceux de la Communauté de l'énergie, dans la discussion portant sur les grands changements et les évolutions futures qui affecteront le marché européen de l'électricité, en ce qui concerne notamment l'élaboration de codes de réseau et la possibilité de participer aux travaux d'organismes récemment créés tels que l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie et le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO). Je reviendrai ultérieurement sur cet ensemble de changements et ce qu'ils impliquent.
- Quant aux questions d'environnement et de concurrence, la poursuite de leur analyse tiendra compte du fait que la législation environnementale concernée se limite aux aspects liés à l'électricité et que les règles de concurrence doivent s'appliquer intégralement.

[Directive sur les renouvelables]

- Comme vous le savez, le Parlement européen et le Conseil ont également adopté, le 23 avril 2009, un cadre juridique, la directive sur les sources d'énergie renouvelables (directive RES), qui vise à promouvoir la consommation d'énergie provenant de sources renouvelables. La Commission estime que la Suisse a un intérêt à mettre en œuvre cette directive, car elle pourrait ainsi bénéficier pleinement des différents mécanismes de coopération qui y sont prévus. Ce point a été discuté dans le cadre des négociations en cours et fait l'objet d'une analyse approfondie.

[Troisième paquet]

- Pour en venir au troisième paquet «énergie», comme vous le savez, la création d'un marché unique de l'énergie à l'échelle de l'Europe, caractérisé par une concurrence transfrontalière effective, est un objectif de longue date de la Commission.
- Le paquet, entré en vigueur, le 3 septembre 2009, nous permet de franchir une étape cruciale.
- Des changements considérables résultent de ce paquet, à la fois quant au contenu de la législation sur l'énergie et quant aux aspects institutionnels.
- Sur le fond, je voudrais brièvement évoquer les règles relatives au découplage, les questions de transparence et la protection des consommateurs.

[Découplage]

- Globalement, nous escomptons que les nouvelles règles renforcent la concurrence en séparant la production et la vente d'énergie de son transport. Cela sera possible grâce à l'application d'une parmi les trois options principales: 1) une dissociation des structures de propriété – ce qui implique que la même personne n'aurait pas le droit d'exercer un contrôle sur une entreprise de production ou de fourniture et, simultanément, d'être en mesure d'influencer un gestionnaire de réseau de transport; 2) le «gestionnaire de réseau indépendant» (ISO, Independent System Operator) – en vertu de cette option, l'entreprise de fourniture peut rester propriétaire des actifs physiques du réseau, mais elle doit céder l'ensemble de l'exploitation, de la

maintenance et des investissements dans le réseau à une société indépendante; et 3) le gestionnaire de transport indépendant (ITO, Independent Transmission Operator) – ici, le gestionnaire peut continuer à faire partie d'une entreprise intégrée, à condition qu'il se conforme à des règles détaillées en matière d'autonomie, d'indépendance et d'investissements.

[Transparence]

- Le troisième paquet améliorera la transparence du marché en ce qui concerne l'exploitation du réseau et l'approvisionnement. Il garantira ainsi l'égalité d'accès aux informations, rendra la tarification plus transparente, renforcera la confiance dans le marché et contribuera à éviter les manipulations de marché. Le nouveau plan d'investissement décennal dans les réseaux d'énergie de l'UE rendra la planification des investissements plus transparente et en améliorera la coordination entre les États membres. Il promeut la sécurité d'approvisionnement et renforce simultanément le marché de l'UE.

[Protection des consommateurs]

- Le troisième paquet améliore la protection des consommateurs, notamment en ce qui concerne leur droit de changer de fournisseur et de recevoir les données pertinentes concernant leur consommation, ainsi qu'en établissant des mécanismes de règlement des litiges. La mise en place obligatoire de compteurs intelligents permettra aux consommateurs de connaître précisément leur consommation et de promouvoir l'efficacité énergétique.
- Pour ce qui est des modifications de nature institutionnelle, il faut mentionner le rôle accru des autorités de régulation nationale, la création des réseaux européens des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO) et la création de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

[Autorités de régulation nationales]

- Le troisième paquet renforce aussi la surveillance réglementaire aux échelons national et de l'UE.

- Premièrement, à la lumière du troisième paquet, toutes les ARN doivent être véritablement indépendantes, non seulement par rapport aux intérêts économiques mais également par rapport aux gouvernements. Deuxièmement, leurs compétences et leurs fonctions seront renforcées. Troisièmement, les ARN seront tenues de coopérer avec leurs homologues des autres États membres.
- Toutes les ARN partageront le même objectif clair: promouvoir un marché européen concurrentiel, sûr et écologiquement durable, tant pour le gaz que pour l'électricité.

[(ENTSO)]

- Le troisième paquet est assurément d'une importance majeure pour les gestionnaires de réseau de transport (TSO), étant donné qu'il a mis en place, pour ceux-ci, une nouvelle organisation, fondée sur les réseaux européens des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO), qui créeront un système entièrement nouveau pour l'adoption de règles juridiquement contraignantes à l'égard des marchés de l'électricité et du gaz.

[Agence de coopération des régulateurs de l'énergie]

- Au niveau de l'UE, le troisième paquet prévoit la création de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER en abrégé), qui devra être pleinement opérationnelle le 3 mars 2011. Elle complétera le travail des autorités de régulation nationales et offrira une enceinte pour la coopération des ARN, dont elle renforcera ainsi le rôle.
- L'ACER jouera un rôle essentiel dans la création de règles applicables aux réseaux européens, en élaborant des «orientations-cadres» auxquelles les codes de réseau devront se conformer, et en recommandant à la Commission l'adoption de ces codes préparés par ENTSO.
- Plus généralement, l'ACER surveillera la création et le fonctionnement de ENTSO y compris l'élaboration des plans d'investissement décennaux à l'échelle de l'UE, tant pour l'électricité que pour le gaz.

- Les compétences décisionnelles contraignantes de l'ACER sont limitées et subsidiaires par rapport à celles des ARN. à savoir en ce qui concerne les modalités et les conditions d'accès et de sécurité d'exploitation applicables aux infrastructures transfrontalières et les dérogations au régime réglementaire concernant les nouvelles infrastructures transfrontalières.

[Le troisième paquet et la Suisse: participation dans l'Agence et ENTSO]

- La participation des pays tiers aux travaux de ACER et ENTSO fait encore l'objet de discussions internes à la Commission et donc mes remarques ne sont que de nature préliminaire.
- Selon le règlement de l'agence, celle-ci sera ouverte à la participation des pays tiers, y compris la Suisse, à condition que des accords entre les pays tiers concernés et l'Union soient conclus. Sur la base de ces accords les pays tiers concernés seraient invités à adopter et à appliquer le droit communautaire dans le domaine de l'énergie et, le cas échéant, dans les domaines de l'environnement et de la concurrence.
- En vertu des dispositions contenues dans ces accords, des dispositions seront prises en spécifiant, notamment, la nature, le champ d'application et les aspects de procédure de la participation de ces pays aux travaux de l'agence. En principe, les pays tiers pourraient participer aux travaux de ACER en tant qu'observateurs.
- Il n'existe aucune disposition du droit communautaire sur la participation des TSOs des pays tiers dans ENTSOs. Cela, néanmoins, n'exclut pas cette participation. Il va de soi que le fonctionnement d'un système synchronisé de transmission d'électricité exige la coopération de tous les TSOs qui opèrent toute partie dudit système, indépendamment de si la partie respective du système est située au sein ou en dehors de l'UE. Dans ce contexte la participation de la Suisse dans ENTSO-E semble se justifier mais certaines limites pourraient être envisagées.

[ITC]

- Comme vous le savez, la Commission a préparé des lignes directrices sur les compensations à payer pour les coûts engendrés par les flux transfrontaliers par les gestionnaires des réseaux de transport.
- Cette proposition se base sur une méthodologie équitable qui se fonde sur la compensation des pertes des réseaux et d'une partie des coûts des infrastructures. Il s'agit d'une solution équitable, qui est le résultat d'un important travail effectué par la Commission en coopération avec les TSO, qui s'appliquera de manière équitable et non discriminatoire à tous les pays. Cette solution a été accueillie favorablement par le Comité pour les échanges transfrontaliers d'électricité en décembre.
- La Suisse pourra participer pleinement au système en signant un accord multilatérale, comme prévu par la proposition même.
- Je me félicite d'ailleurs de constater que l'accord volontaire signé par les GRT, Swissgrid inclus, pour les compensations 2010, est en ligne avec notre proposition.

[Remarques finales]

- La Commission est consciente des difficultés que rencontre la Suisse dans les négociations actuelles, notamment dans la mesure où elles concernent un secteur – l'électricité – où le processus de libéralisation a débuté très récemment en Suisse, alors que la législation de l'UE évolue à un rythme relativement rapide.
- Toutefois, je ne doute pas que la Suisse perçoive les avantages qu'elle pourrait retirer d'une participation au marché européen de l'électricité, en particulier tel qu'il a été récemment modifié dans son organisation. Je ne vise pas uniquement la sécurité d'approvisionnement et la possibilité de participer aux structures organisationnelles de l'ACER et du ENTSO, mais aussi les avantages résultant de vastes possibilités de négoce d'électricité verte.
- Je suis convaincu notamment que les consommateurs privés et industriels tireront également profit d'une participation au marché de l'énergie ouvert à la concurrence qui résulte des nouvelles règles.

- Compte tenu de ces éléments, je suis persuadé que la Suisse parviendra à surmonter toutes les difficultés et que l'UE et la Suisse ensemble construiront un véritable marché européen de l'énergie.
- Dans cet esprit, l'UE continue à associer la Suisse dans les discussions en matière d'énergie, comme le montre la participation régulière des représentants suisses aux fora de Madrid et Florence, et plus récemment l'invitation adressée à la Suisse de la part de la présidence espagnole à participer au Conseil informel de l'énergie de Séville qui aura lieu le 15 janvier prochain.
- Je vous remercie de votre attention.