

PMP

Master en Management et Politique Publics

IDHEAP

Institut des Hautes Etudes en Administration Publique

***L'européanisation du marché suisse de l'électricité et
la question du réseau de transport***

Mémoire

Septembre 2011

Superviseur

Prof. ass. Francesco Maiani

Expert

Prof. Ioannis Papadopoulos

Auteur

Renaud Vuignier

Rue du Bourg 56

CH - 1920 Martigny

renaudvuignier@mycable.ch

Table des matières

REMERCIEMENTS	4
ACRONYMES	5
1. INTRODUCTION ET QUESTIONS DE RECHERCHE	6
2. LE CONCEPT D'EUROPEANISATION	7
2.1. EUROPEANISATION DE LA SUISSE	8
EUROPEANISATION DIRECTE	8
EUROPEANISATION INDIRECTE	8
2.2. EUROPEANISATION ET INTERETS ECONOMIQUES	9
3. HYPOTHESES ET CHOIX METHODOLOGIQUES	10
4. SPECIFICITES DU MARCHE DE L'ELECTRICITE	12
5. LE MARCHE EUROPEEN DE L'ELECTRICITE	14
LES DEVELOPPEMENTS DU MARCHE EUROPEEN DE L'ENERGIE	15
LES IDEES SOUS-TENDANT LA LIBERALISATION DU SECTEUR DE L'ELECTRICITE	16
LES PAQUETS ENERGIE	17
UNE POLITIQUE PLUS GENERALE DE L'ENERGIE	20
UN PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION	21
LA REGULATION	21
LA GESTION DU RESEAU	22
LES TROIS MODELES DE LA COMMISSION	23
ENTSO-E	26
UNE DIVERSITE QUI PERDURE	27
6. L'EUROPEANISATION DU MARCHE SUISSE DE L'ELECTRICITE	28
LES ACTEURS DU SECTEUR	28
LIBERALISATION	29
REGULATION PAR UNE AGENCE INDEPENDANTE	30
ETUDES DEJA EFFECTUEES PAR DIFFERENTS AUTEURS	31
ELEMENTS QUI CORROBORENT LES THESES DES AUTEURS	32
6.1 LE CHOIX DU GESTIONNAIRE DE RESEAU SUISSE	35
LES DEBATS PARLEMENTAIRES	35
UNE SOLUTION DU SECTEUR	38
UN GESTIONNAIRE DE RESEAU « PLUS QU'EUROPEANISE »	38

7. LES INTERETS ECONOMIQUES QUI EXPLIQUENT L'EUROPEANISATION	39
PLAQUE TOURNANTE	40
EUROBATTERIE	41
AUTRES INTERETS	42
LE RISQUE D'EXCLUSION	43
LA NECESSITE D'UN ACCORD	45
UN ACCORD SUR L'ENERGIE EN PASSE D'ETRE SIGNE	46
LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES	47
8. CONCLUSION	49
9. BIBLIOGRAPHIE	51
SOURCES	51
OUVRAGES	51
ARTICLES SCIENTIFIQUES	52
DOCUMENTS OFFICIELS DES AUTORITES SUISES	58
DOCUMENTS OFFICIELS DES AUTORITES EUROPEENNES	58
ETUDES ELABOREES SUR MANDAT DE LA COMMISSION EUROPEENNE	59
LE TEMPS	59
NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (NZZ)	61
MEDIAS EN LIGNE	61
PROCES-VERBAUX	62
PRISES DE POSITION ET ANALYSES DES ACTEURS CONCERNES	62
ENTRETIENS	63
CONFERENCE	64
SITES INTERNET	64
10. ANNEXES	65
10.1. PROCES-VERBAUX DU PARLEMENT SUISSE	65
10.2. PROCES-VERBAUX DU PARLEMENT SUISSE A PROPOS DE SWISSGRID	68
10.3. CARTES ENTSO-E	73
10.4. RESEAU SWISSGRID	73
10.5. DESERTEC	75
10.6. ROADMAP 2050	75
10.7. NEGOCIATIONS SUISSE – UE EN COURS SUR L'ENERGIE	76
10.8. ELEMENTS CLES CONCERNANT L'EUROPEANISATION DU MARCHE SUISSE DE L'ELECTRICITE	76
10.9. PRESENTATION LORS DE LA SOUTENANCE	77

Remerciements

Je tiens à remercier vivement toutes les personnes qui m'ont aidé à la réalisation de ce travail.

Merci à Francesco Maiani qui m'a guidé dans la rédaction de ce mémoire et qui a su fortement stimuler ma réflexion.

Merci à Ioannis Papadopoulos qui a accepté de juger ce travail en tant qu'expert et qui a su développer mon intérêt pour la science politique.

Un grand merci à Audrey Vuignier Revaz, Frédéric Revaz, Claire Farner Vuignier, et Jacques Vuignier pour la relecture attentive de ce travail.

Merci également à toutes les personnes interviewées qui ont pris de leur précieux temps pour m'éclairer sur le domaine de l'électricité et sur les négociations entre la Suisse et l'Union européenne.

Acronymes

ACER :	Agency for the Cooperation of Energy Regulator = Agence de coopération des régulateurs de l'énergie
ATF :	Arrêt du Tribunal fédéral
ATS :	Agence télégraphique suisse
BI :	Bureau de l'intégration
ElCom :	Commission fédérale de l'électricité
ENTSO-E :	European Network of Transmission System Operators for Electricity = Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité
ISO :	Independent System Operator = Gestionnaire de réseau indépendant
ITO :	Independent Transmission Operator = Gestionnaire de transport indépendant
JO :	Journal Officiel de l'Union européenne
LApEl :	Loi sur l'approvisionnement en électricité
LIE :	Loi sur les installations électriques
LME :	Loi sur le marché de l'électricité
OFEN :	Office fédéral de l'énergie
PDC :	Parti démocrate chrétien
PLR :	Parti libéral radical
PS :	Parti socialiste
TF :	Tribunal fédéral
TFUE :	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TSO :	Transmission System Operator = Gestionnaire de réseau transport
UCPTE :	Union for the Coordination of Production and Transmission of Electricity = Union pour la Coordination de la Production et du Transport d'Electricité
UCTE :	Union for the Coordination of Transmission of Electricity = Union pour la Coordination du Transport d'Electricité
UDC :	Union démocratique du centre
UE :	Union européenne

1. Introduction et questions de recherche

Dès les débuts de l'interconnexion des réseaux électriques européens, dans les années 50, la Suisse fait partie des pays pionniers. Depuis lors, elle n'a cessé de jouer un rôle de plaque tournante de l'électricité en Europe¹. Depuis les années 90, l'Union européenne (UE) établit des règles communes pour le marché intérieur de l'énergie qui visent à terme la mise en place d'un marché européen unique et libéralisé, avec une concurrence réelle et équitable². En 2009, l'UE a adopté un troisième paquet de réformes concernant l'énergie et un quatrième serait d'ores et déjà envisagé³. Malgré son statut de non membre et le fait qu'aucun accord n'ait été signé pour ce domaine, la Suisse n'est pas indifférente aux développements de l'UE, bien au contraire.

Ce travail vise à analyser l'eupéanisation du marché suisse de l'électricité, avec une focalisation toute particulière sur la gestion du réseau de transport d'électricité. Les développements au sein de l'UE, ont-ils eu une influence sur les réformes suisses ? Le gestionnaire de réseau de transport suisse, est-il eurocompatible ? Et si oui, dans quelle mesure et pourquoi ? Quels sont les enjeux en termes économiques et stratégiques pour la Suisse ? Quels sont les intérêts des acteurs impliqués ?

Afin de répondre à ces questions, le concept d'eupéanisation sera tout d'abord défini et expliqué au regard de la littérature sur le sujet, ce qui permettra de dresser deux hypothèses. La méthode utilisée et la perspective adoptée pour les vérifier seront explicitées. Après quelques explications concernant les spécificités du marché de l'électricité, l'étude portera sur les points saillants du marché européen et ses développements. Ensuite, c'est le marché suisse de l'électricité qui sera abordé. Il s'agira de vérifier si les développements au sein de l'UE ont une influence sur celui-ci et d'expliquer ce phénomène. Pour finir, ce travail se concentrera sur les négociations en cours entre la Suisse et l'UE en vue d'un accord sur l'énergie.

¹ REITZE Matthias, *Regulierung des grenzüberschreitenden Stromtransports im liberalisierten Elektrizitätsmarkts der Europäischen Union*, Cahier de l'IDHEAP 229 / 2006, Chaire Europe et politiques publiques, IDHEAP, Chavannes-Lausanne, 2006.

² Commission européenne, http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/en0016_fr.htm, consulté le 22 février 2011.

³ Pour l'heure, aucune proposition officielle n'a été faite en ce sens, mais certaines « voix se font déjà entendre en faveur d'un quatrième paquet », selon MOECKLI Daniel, « La politique énergétique de l'UE face à de grands défis », *Politique de sécurité : Analyses du CSS (ETH Zurich)*, no. 69, 2010, 1-4, p. 3.

2. Le concept d'européanisation

De manière générale, l'européanisation, parfois appelée également européisation, est le phénomène selon lequel les politiques publiques (*policies*), les institutions et les règles (*polities*) et le jeu politique (*politics*) d'un pays, membre ou non de l'UE, sont influencés par l'UE. Il peut s'agir d'inspiration, de copie de textes juridiques, partielle ou non, de mises en œuvre imposées par des règles ou des conditions de l'UE, etc. Plus précisément, selon Radaelli et Bulmer :

« Europeanization consists of processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, „ways of doing thing“, and shared beliefs and norms which are first defined and conciliated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and sub-national) discourse, political structures, and public policies. »⁴

Sciarini, Fischer et Nicolet⁵ expliquent que deux formes principales existent. La première est directe. Elle résulte de l'application d'un accord. La deuxième forme d'européanisation est indirecte et ne suit pas de négociations formelles. C'est typiquement le cas lorsqu'un pays non membre de l'UE adopte unilatéralement des règles européennes existantes. L'européanisation n'est pas un transfert strictement mécanique du niveau de l'UE vers un pays, mais plutôt un transfert influencé par de nombreuses interactions entre acteurs de toutes sortes, internes ou externes à un pays ou transnationaux. Au sein même de l'UE, le degré d'européanisation varie entre les Etats membres⁶, et l'européanisation touche des pays non membres de l'UE.

L'adoption de règles juridiques compatibles avec le droit européen (eurocompatibles) est la forme la plus visible, tangible, de l'européanisation. Cependant, comme le souligne Maiani⁷, l'européanisation est un phénomène vaste de transformation qui comprend une reprise non seulement du droit, mais aussi des manières de penser le droit (*legal thinking*).

⁴ RADAELLI Claudio et BULMER Simon, « The Europeanization of National Policy », in BULMER Simon et LESQUESNE Christian (Hrsg.), *The Member States of the European Union*, The New European Union series, Oxford: Oxford University Press, 2005, 338-359, p. 341.

⁵ SCIARINI Pascal, FISCHER Alex et NICOLET Sarah, « How Europe Hits Home: Evidence from the Swiss Case », *Journal of European Public Policy* 11(3), 2004, 353-378, pp. 354-355.

⁶ VINK Maarten, « What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda », *Paper for the Second YEN Research Meeting on Europeanisation*, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002.

⁷ MAIANI Francesco, « Legal europeanization as legal transformation: some insights from Swiss 'outer Europe' », *European University Institute Working Papers*, MWP 2008/32, 2008.

2.1. Européanisation de la Suisse

En Suisse, l'européanisation se fait directement, par des mécanismes de transmission négociés puis acceptés dans le cadre formel d'accords, mais aussi de manière indirecte dans la mesure où la Suisse adapte unilatéralement ses règles à celles de l'UE, par la forme de reprise du droit communautaire connue sous le nom d'« adaptation autonome »⁸.

Européanisation directe

Sise au cœur de l'Europe et constituant de ce fait un pays de transit important, alors même que la Suisse ne bénéficie pas du statut de membre de l'UE, ni même de l'espace économique européen (EEE), de nombreuses interactions alimentent le quotidien des deux parties. Ce partenariat particulier entre la Suisse et l'UE se ressent sur le plan économique, politique et culturel. Economiquement, l'UE absorbe plus de 60% des exportations suisses et presque 80% des importations suisses proviennent de l'UE. Depuis le vote populaire en défaveur de l'adhésion à l'EEE en 1992, une voie bilatérale a été choisie. En plus de l'accord de libre-échange de 1972, un réseau toujours plus dense d'accords a été conclu entre la Suisse et l'UE⁹. Les Bilatérales I de 1999¹⁰ et les Bilatérales II de 2004¹¹ créent « un accès étendu et réciproque aux marchés et forment la base d'une collaboration étroite dans divers domaines politiques tels que la recherche, la sécurité, l'asile, l'environnement et la culture ».¹² Les accords de 1989 sur les assurances, de 1990 sur la facilitation et la sécurité douanières (avec une application provisoire de cet accord révisé en 2009) et de 2010 sur l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, étendent également passablement les domaines de coopération entre la Suisse et l'UE. Comme l'indique une note d'information du Parlement européen, « aucun autre pays tiers n'a conclu autant d'accords avec l'UE que la Suisse »¹³.

Européanisation indirecte

L'adaptation unilatérale des règles suisses à celles de l'UE, par la forme de reprise du droit communautaire connue sous le nom d'« adaptation autonome » (*autonomer*

⁸ SCJARINI Pascal, FISCHER Alex et NICOLET Sarah 2004, *art. cit.*

⁹ Bureau de l'intégration suisse, www.europa.admin.ch, consulté le 22 février 2011.

¹⁰ Composées de sept accords : libre circulation des personnes (avec extension en 2005 et reconduction et extension en 2009), obstacles techniques au commerce, marchés publics, agriculture, transports terrestres, transports aériens, recherche.

¹¹ Composées de huit accords (Schengen/Dublin, fiscalité de l'épargne, lutte contre la fraude, produits agricoles transformés, environnement, statistique, MEDIA et pensions)

¹² Bureau de l'intégration suisse, www.europa.admin.ch, consulté le 22 février 2011.

¹³ Parlement européen, « Marché intérieur au-delà des frontières de l'UE : l'EEE et la Suisse », Note d'information, Direction générale des politiques internes, département thématique A : politiques économiques et scientifiques, marché intérieur et protection du consommateur, janvier 2010, p. 10.

Nachvollzug)¹⁴ constitue une forme d'europanisation indirecte des politiques publiques suisses. L'eurocompatibilité de la législation suisse est en effet régulièrement, voire systématiquement, examinée¹⁵.

Depuis 1988, le Conseil fédéral introduit un chapitre sur les relations avec le droit européen dans les messages aux chambres fédérales et dans les propositions relatives à des ordonnances¹⁶. Il précise, dans le Rapport 2006, que « l'adaptation autonome est uniquement poursuivie là où des intérêts économiques (capacité concurrentielle) le demandent ou le justifient »¹⁷, dans la mesure où la compétitivité économique suisse dépend en grande partie de l'eurocompatibilité de la législation helvétique¹⁸.

Europanisation indirecte et directe peuvent se succéder. En vue d'un accord (forme directe), une adaptation autonome (forme indirecte) anticipatrice peut avoir lieu et être utilisée comme argument lors des négociations de l'accord. Dans son rapport sur la politique européenne 2010, le Conseil fédéral montre d'ailleurs les limites de l'adaptation autonome par rapport à un accord : « l'adoption par la Suisse d'un droit eurocompatible peut certes atténuer un traitement discriminatoire à son endroit par rapport aux Etats membres de l'UE, mais elle ne saurait supprimer toute discrimination: seul un accord est à même de garantir la réciprocité des droits et des obligations. »¹⁹

Ainsi, de manière générale, la Suisse apparaît comme un quasi-membre de l'Union européenne²⁰.

2.2. Europanisation et intérêts économiques

Comme le précise Linder²¹, l'europanisation peut être également comprise comme une part de globalisation qui correspond aux intérêts de certains secteurs de l'économie internes au pays. Ceux-ci peuvent utiliser le prétexte des pressions externes pour

¹⁴ SCIARINI Pascal, FISCHER Alex et NICOLET Sarah 2004, *art. cit.*

¹⁵ KOHLER Emilie, « Influences du droit européen sur la législation suisse : analyse des années 2004 à 2007 », *Jusletter*, 31 août 2009 et WYSS Martin Philipp, « Europakompatibilität und Gesetzgebungsverfahren im Bund », *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)*, 16, Heft 6, 2007, p. 717-728.

¹⁶ La Loi actuelle sur le Parlement (LParl), art. 141, formule cette exigence comme suit : « 1 Lorsqu'il soumet un projet d'acte à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral y joint un message. 2 Dans son message, le Conseil fédéral motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions. D'autre part, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies, il fait notamment le point sur: a.les bases légales ou constitutionnelles sur lesquelles le projet se fonde, ses effets sur les droits fondamentaux, sa compatibilité avec le droit de rang supérieur et ses relations avec le droit européen ».

¹⁷ Rapport Europe 2006 du Conseil fédéral, 06.064, 28 juin 2006, p. 6476-6477.

¹⁸ Soulignons ici qu'en 2000, l'étude de Kux et Sverdrup évalue la part de la législation économique suisse (*market legislation*) eurocompatible à approximativement 85%. KUX Stephan et SVERDRUP Ulf, « Fuzzy borders and adaptive outsiders : Norway, Switzerland and the EU », *Journal of European Integration*, 22 :3, 2000, p. 237-270, p. 251.

¹⁹ Rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (en réponse au postulat Markwalder [09.3560] « Politique européenne. Evaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration »), 10.086, 17 septembre 2010, p. 49.

²⁰ LAVENEX Sandra, « Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework », *Swiss Political Science Review*, 15(4), 2009, pp. 547-575, p. 548.

²¹ LINDER Wolf, « Europe and Switzerland: Europeanization without EU-membership », in TRAMPUSCH Christine et MACH André (Hrsg.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London/New York: Routledge, 2010, p. 6-7.

étendre leur régime économique. Ainsi, la globalisation et l'européanisation de la Suisse ne sont pas seulement une réaction aux pressions extérieures, mais aussi des phénomènes faits maison (*homemade*). Pour la Suisse, des dynamiques tant internes qu'externes expliquent le processus intense d'européanisation de la Suisse qui se caractérise par une intégration économique et une abstinence institutionnelle²².

Mach, Häusermann et Papadopoulos²³ mettent en évidence dans leur analyse que le gouvernement, l'administration et diverses coalitions d'acteurs, en premier lieu des milieux économiques, jouent un rôle clé dans le processus d'européanisation de la Suisse²⁴. En plus du prétexte de la pression extérieure, des concessions stratégiques sont accordées par ces acteurs aux perdants des réformes pour assurer que celles-ci soient acceptées. Les points de veto (*veto points*) du système peuvent être en quelque sorte contournés, ajustés, à tel point qu'un système réputé peu et lentement réformable s'avère très flexible et apte au changement. Maggetti, Afonso et Fontana²⁵ soulignent que dans le domaine de l'électricité, les acteurs privés jouent et continuent de jouer un rôle dominant par rapport aux autres acteurs, tels l'administration et le gouvernement, tant dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques publiques.

3. Hypothèses et choix méthodologiques

Au vu de la littérature générale sur l'européanisation dont nous avons esquissé les grandes lignes, nous tirons deux hypothèses concernant le marché suisse de l'électricité qui répondent à nos questions de recherche.

Les développements au sein de l'UE, influencent-ils la Suisse et dans quelle mesure ?

H1 : À l'instar de nombreux autres domaines, le marché suisse de l'électricité est influencé par les développements au sein de l'UE. Les réformes entreprises en Suisse sont eurocompatibles et témoignent du phénomène d'européanisation. Le cas de la gestion du réseau de transport est illustratif de ce phénomène.

Pourquoi et quels sont les enjeux en termes économiques et stratégiques pour la Suisse ?

²² *Ibidem*.

²³ MACH André, HÄUSERMANN Silja et PAPADOPOULOS Yannis, « Economic regulatory reforms in Switzerland: adjustment without European integration, or how rigidities become flexible », *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 2, 2003, p. 301-318.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ MAGGETTI Martino, AFONSO Alexandre et FONTANA Marie-Christine, « The More It Changes, The More It Stays The Same ? Swiss Liberalization And Regulatory Policies in Comparative Perspective », in TRAMPUSCH Christine et MACH André (Hrsg.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London/New York: Routledge, 2011.

H2 : Les intérêts économiques convainquent les différents acteurs d'adapter le marché suisse de l'électricité aux développements de l'UE. Le gestionnaire du réseau de transport suisse se doit d'être eurocompatible étant donné les enjeux stratégiques et économiques en présence.

Ces deux hypothèses vont être vérifiées en suivant le cadre méthodologique décrit ci-dessous.

Comme en témoigne la littérature abordée, le phénomène d'eupéanisation possède de nombreuses facettes. Pour des raisons de faisabilité, ce travail se focalise exclusivement sur certaines dimensions du concept d'eupéanisation et sur certains pans du marché suisse de l'électricité.

L'élément principal qui caractérise l'eupéanisation du marché suisse de l'électricité est la libéralisation. Etant donné que de nombreux auteurs se sont déjà penchés sur ce sujet, une première partie d'analyse reposera principalement sur leurs apports. Bien qu'une gestion indépendante du réseau fasse partie intégrante du processus de libéralisation, il apparaît que cet aspect a été peu abordé. Pour cette raison, mais aussi parce que c'est par ce réseau que la Suisse est physiquement reliée aux Etats (membres) voisins et a accès au marché européen de l'électricité, il a été décidé de se focaliser spécialement sur la gestion du réseau de transport d'électricité²⁶. La régulation du marché par une agence indépendante sera également abordée, mais de manière moins approfondie.

La perspective théorique adoptée est l'institutionnalisme centré sur les acteurs²⁷. Cette « heuristique de recherche » attire l'attention sur les acteurs et les institutions. Elle semble adaptée à notre analyse. En effet, les institutions possèdent une fonction essentielle dans la construction européenne et le rôle des acteurs est d'une importance particulière dans le domaine de l'électricité historiquement autorégulé²⁸.

La méthode choisie pour ce travail est celle du *process tracing*, définie comme une « méthode d'analyse [se déployant] au sein d'un même cas, et visant à évaluer des processus causaux »²⁹. Les sources utilisées pour vérifier les deux hypothèses seront

²⁶ Il aurait également été intéressant de se concentrer sur les gestionnaires de réseaux de distribution (Directive 2009/72/CE, article 26), mais il a été choisi de se focaliser sur les gestionnaires de réseaux de transport, étant donné que ce sont eux qui sont concernés par l'échange international d'électricité.

²⁷ MAYNTZ Renate et SCHARPF Fritz W., « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, Vol. 14, N° 55, troisième trimestre 2001, p. 95-123, et l'ouvrage de base sur le sujet : SCHARPF Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.

²⁸ MAGGETTI Martino, AFONSO Alexandre et FONTANA Marie-Christine, *art. cit.*

²⁹ GEORGE Alexander L. et MCKEOWN Timothy J., « Case Studies and Theories of Organizational Decision Making », *Advances in Information Processing in Organizations 2*: 21-58, 1985, p. 35 in MAYAUX Pierre-Louis, « Conduire un process-tracing en contexte de faible institutionnalisation. Défis et usages latino-américains », Congrès de l'Association française de science politique 2009,

variées et de différents types. En plus de la littérature sur le sujet, des textes officiels et juridiques (messages, rapports, directives, règlements, lois, ordonnances, statuts), les procès-verbaux des débats parlementaires sur le sujet (lors de l'adoption de la LApEl), des articles de journaux, des prises de position et des analyses d'acteurs concernés (communiqués de presse, rapports, analyses et sites Internet), et des entretiens seront utilisés.

Tout d'abord, afin d'assurer une bonne compréhension du marché de l'électricité, ses spécificités et leur influence sur la gestion du réseau de transport et la régulation seront mentionnées. Ensuite, ce n'est qu'une fois les points saillants du marché européen de l'électricité et ses développements passés en revue, que sera abordé le marché suisse de l'électricité, en deux temps. Il s'agira premièrement de vérifier si les développements au sein de l'UE ont une influence sur celui-ci, et sur le gestionnaire de réseau tout particulièrement (notre première hypothèse). Deuxièmement, l'analyse tentera d'expliquer ce phénomène par les intérêts des acteurs concernés (notre deuxième hypothèse).

4. Spécificités du marché de l'électricité

L'électricité possède des caractéristiques particulières qui la distinguent de la plupart des autres biens. Tout d'abord, l'achat de l'énergie électrique est indissolublement lié à la nécessité de la transmettre du producteur vers l'acheteur. Un consommateur de courant électrique achète simultanément un bien et un service³⁰. Sans réseau l'achat n'est pas possible.

Ensuite, l'électricité est stockable seulement de manière très restreinte. Les technologies de stockage existantes – batteries électrochimiques, condensateurs électriques – possèdent des capacités limitées d'emploi et ne permettent que le stockage d'une quantité réduite. Elles ne permettent pas de créer des réserves importantes pour répondre immédiatement à la demande ou assurer l'approvisionnement en cas de

session thématique 14, *L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? Session 2 : Les méthodes. Une spécificité synchrétique*, 2009.

Voir aussi GEORGE Alexander L. et BENNETT Andrew, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA and London, England: MIT Press, 2005 ou pour une revue de la littérature, voir FALLETTI Tulia, « Theory-Guided Process-Tracing: Something Old, Something New », *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, Volume 17, Issue 1, Winter 2006, p. 9-14.

Cette méthode est également utilisée dans l'étude de PAPADOPOULOS Yannis, « Europeanisation? Two Logics of Change of Policy-Making Patterns in Switzerland », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10: 3, 255 — 278, 2008.

³⁰ STASIAKOWSKA Agnieszka, « Le Marché Intérieur d'Electricité. Entre la libéralisation et la sécurité d'approvisionnement en électricité », mémoire présenté pour l'obtention du Diplôme d'études approfondies en études européennes, Institut européen de l'Université de Genève, collection Euryopa, vol. 63-2009, septembre 2008, p. 7.

panne³¹. Seuls des moyens de stockage indirect existent, comme les réserves de combustibles, ou d'eau dans les barrages et les bassins d'accumulation.

Ces spécificités ont pour conséquence que sur un réseau interconnecté, l'offre et la demande doivent être toujours équilibrées. Pour ce faire, une régulation physique permanente est nécessaire³². C'est la tâche d'un gestionnaire de réseau. Celle-ci est particulièrement complexe car elle s'inscrit dans un domaine où la demande d'électricité varie fortement selon les heures, les jours, les semaines et les saisons. Les raisons de ces variations sont d'ordre physique – selon les sources, la production varie en fonction des conditions météorologiques –, mais aussi d'ordre économique : dans le contexte d'un marché libéralisé dans lequel le *trading* occupe une place importante, certains échanges en électricité se font selon des logiques purement financières³³.

Une particularité de l'électricité qu'il faut également relever est qu'une fois sur le réseau, le produit est le même, quelle que soit sa source de production. L'origine de l'électricité présente sur le réseau n'est donc pas identifiable³⁴. En outre, comme l'électricité ne possède pas de substitut et est de première nécessité, sa demande est inélastique, c'est-à-dire difficilement influençable par les changements de prix, du moins à court terme.

Une caractéristique qui complique la transmission, et donc concerne directement le gestionnaire de réseau, réside dans le fait que les pertes d'énergie lors du transport sont importantes. Les pertes sont inversement proportionnelles à la tension. Autrement dit, plus la tension est élevée, moins la proportion de perte est élevée. D'où la volonté des entreprises électriques de construire des lignes à haute tension³⁵. A l'instar d'autres domaines exigeant des investissements élevés pour les infrastructures, une planification sur le long terme et une grande coordination, l'électricité est un domaine où les collectivités publiques se sont, depuis les débuts, particulièrement engagées³⁶. Engagement nécessaire étant donné la gestion complexe du réseau qui doit assurer l'adéquation permanente entre l'offre et la demande. De plus, l'électricité, de sa production à sa distribution, est une question stratégique importante pour les autorités politiques de tous les pays. L'approvisionnement et les investissements, les prix de l'électricité et l'efficacité énergétique – qui fait d'ailleurs partie des préoccupations

³¹ STASIAKOWSKA Agnieszka, *art. cit.*, p. 7.

³² Pour l'Europe, il s'agit de maintenir une fréquence égale à 50 Hz environ, constamment.

³³ STASIAKOWSKA Agnieszka, *art. cit.*, p. 12.

³⁴ REITZE Matthias, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ FILLIEZ Xavier, « Valais : les vrais enjeux de l'autoroute électrique », *Le Temps*, jeudi 19 août 2010.

³⁶ REITZE Matthias, *op. cit.*, p. 5.

récurrentes des citoyens³⁷ – ont un poids très important pour la compétitivité d'un pays. Pour ces raisons, le marché de l'électricité se composait de monopoles verticalement intégrés en mains publiques, nationales ou locales.

La libéralisation du secteur de l'électricité a entraîné l'émergence de nouveaux marchés et services financiers³⁸ et a remis en question certaines fonctions intégrées à ces monopoles. Dans un marché libéralisé, les réseaux de transport et de distribution sont reconnus comme monopoles naturels, dans la mesure où il ne serait économiquement pas efficace que chaque entreprise crée son propre réseau. Par contre, les autres activités que sont la production et la vente, en gros (commerce de gros) et aux consommateurs finaux (commerce de détail), elles, doivent être soumises à la concurrence³⁹. Pour ce faire, différents modèles de marchés (*market design*) existent⁴⁰.

Soulignons d'emblée et pour l'ensemble du présent travail que le marché de l'électricité est indissociable du marché de l'énergie en général. L'électricité est une des formes d'énergie par laquelle de l'énergie provenant de sources diverses peut être transportée sur un réseau. Le marché de l'électricité est touché par les mesures qui concernent l'énergie en général. Ainsi, bien que ce travail se concentre uniquement sur le marché de l'électricité, le marché de l'énergie sera abordé à de nombreuses reprises.

5. Le marché européen de l'électricité

Les changements du secteur de l'électricité – libéralisation, dérégulation, re-régulation – se sont répandus dans le monde à tel point que cela a restructuré l'ensemble du secteur. Selon Fontana⁴¹, la première directive sur l'électricité adoptée en 1996 a renforcé la tendance en Europe, mais n'explique pas suffisamment pourquoi et comment la plupart des pays, dont des non membres de l'UE, ont décidé de libéraliser leur secteur de l'électricité. Il s'agirait davantage d'un processus d'internationalisation que d'eupéanisation. D'une part la directive offre une large marge de manœuvre aux Etats

³⁷ L'écologie fait régulièrement partie des préoccupations citoyennes. En témoignent les différents sondages d'opinion publiés dans la presse, comme par exemple MIAUTON Marie-Hélène, « Les soucis des Suisses », *Le Temps*, 13 mai 2011.

³⁸ STASIAKOWSKA Agnieszka, *art. cit.*, p. 12.

³⁹ NEWBERY David, « Refining market design », in GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François (éd.), *Electricity Reform in Europe : Towards a Single Energy Market*, Cheltenham (UK) et Northampton (USA), Edward Elgar, 2009, p. 35.

⁴⁰ Pour plus de détail voir STASIAKOWSKA Agnieszka, *art. cit.*, p. 12-16 et NEWBERY David, *art. cit.*

⁴¹ FONTANA Marie-Christine, « Transnationalization and domestic policy-making processes : electricity market reform in Belgium and Switzerland », in *The transnationalization of economies, States, and civil societies : new challenges for governance in Europe*, László Bruszt et al., New York : Springer, 2009, 157-178, p. 158.

membres pour la mise en œuvre de la libéralisation⁴², et d'autre part le phénomène est global et ne se limite pas à l'échelle européenne.

Les développements du marché européen de l'électricité et de l'énergie, dont les bases légales actuelles offrent plus de compétences à l'UE que par le passé, témoignent tout de même d'une tendance à une harmonisation grandissante des règles régissant la libéralisation au niveau européen. De plus, en ce qui concerne la régulation du marché, une certaine convergence, dont l'UE semble être le moteur principal, est constatée dans le secteur européen de l'électricité⁴³.

Les développements du marché européen de l'énergie

Selon Dony, pour l'UE, « l'énergie est un paradoxe »⁴⁴ : d'un côté, deux des trois traités d'origine (1957) – CECA et Euratom – portaient à titre principal sur des produits énergétiques, et de l'autre le traité instituant la Communauté économique européenne était totalement muet sur ce sujet. Et ce, bien que dans la déclaration de Messine en 1955 les ministres se fixaient l'établissement d'un réseau européen de lignes électriques comme objectif⁴⁵. Cela « a rendu très difficile l'émergence d'une politique globale dans le domaine de l'énergie »⁴⁶, encore davantage dans un contexte où les marchés européens de l'énergie sont caractérisés depuis longtemps par une certaine fragmentation⁴⁷. En effet, entre les Etats membres et à l'intérieur de certains d'entre eux des connexions font défaut et d'importantes disparités existent.

Avec l'Acte unique européen signé en 1986, dont le but était de relancer l'intégration européenne et mener à terme la réalisation du marché intérieur, les Etats membres se sont mis d'accord sur des secteurs à européeniser. Tout d'abord exclu, le secteur de l'énergie a rapidement été ajouté⁴⁸. Le traité sur l'UE (traité de Maastricht) de 1992

⁴² Rappelons que le droit européen prévoit une application indirecte des directives par les Etats membres, contrairement à l'effet direct des règlements. Le règlement « a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre », alors que la directive « lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens » (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 288, al. 2 et 3). Selon Dony, « le règlement est l'acte le plus complet et le plus efficace dans la panoplie des instruments qui sont à la disposition des institutions de l'Union ». Par contre, la directive, qui doit être retranscrite, « constitue un instrument de législation indirecte. Elle cherche à concilier la recherche de l'indispensable unité de droit de l'Union et la préservation de la diversité des particularités nationales ». DONY Marianne, *Droit de l'Union européenne*, troisième édition revue et augmentée, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2010, p. 252-253.

⁴³ GENOUD Christophe et FINGER Matthias, « Regulatory convergence? The example of the European electricity sector », *Working Paper de l'IDHEAP*, 8/2002, UER : Management des entreprises publiques, 2002.

⁴⁴ DONY Marianne, *op. cit.*, p. 499-500.

⁴⁵ KERAMANE Abdenour, « La boucle électrique et le marché euro-méditerranéen de l'électricité », *Les notes IPAMED*, Insitut de prospective économique de monde méditerranéen, n°11, septembre 2010, p. 3.

⁴⁶ DONY Marianne, *op. cit.*, p. 499-500.

⁴⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité », COM(2009) 115 final, SEC(2009) 287, Bruxelles, 11 mars 2009, p. 16.

⁴⁸ « The Energy sector was initially excluded from the single market project ; however, very soon political decision-makers realized that energy was a critical piece of the single market and consequently energy was added to the list of sectors to be

évoque brièvement le marché de l'électricité⁴⁹. C'est le traité de Lisbonne⁵⁰ qui représente « un progrès incontestable puisqu'il introduit dans le traité sur le fonctionnement de l'Union un titre XXI intitulé « Energie » »⁵¹.

Les idées sous-tendant la libéralisation du secteur de l'électricité

La création d'un marché européen de l'électricité se fait petit à petit, à travers des réformes qui instaurent des règles communes en matière de production, de transport, de distribution et de fourniture d'électricité, qui définissent les obligations de service universel et les droits des consommateurs, et qui clarifient les règles de la concurrence⁵². Le but à terme est d'établir un marché de l'électricité unique et libéralisé, harmonisé à l'échelon européen, d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et celle du réseau.

Les motivations à effectuer des réformes en ce sens reposent sur l'idée selon laquelle une libéralisation amène de la concurrence et est censée faire baisser les prix, tant pour les ménages que pour l'industrie et le commerce. Les « espoirs »⁵³ de la libéralisation sont également une accélération du progrès technologique et de l'innovation, et une organisation plus efficace et efficiente des entreprises, qui ne se limitent pas à fournir de l'électricité à des consommateurs, mais proposent des services à des clients. Pour réaliser ces espérances, une régulation efficace doit être mise en place. Cela représente un réel défi étant donné le « pouvoir » des monopoles historiques⁵⁴. De plus, la sécurité de l'approvisionnement doit être prise en compte dans la régulation, dans la mesure où un marché libre peut inciter à diminuer certains investissements nécessaires sur le long terme.

'Europeanized' », VASCONCELOS Jorge, « Postface : design and regulation of EU energy markets – between competition policy and common energy policy », in GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François (éd.), *op. cit.*, p. 325-326.

⁴⁹ Article 129 B 1. [...] la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie. 2. Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. [...] De même il prévoit la coopération avec des états non membres : Article 129 C [...] 3. La Communauté peut décider de coopérer avec les pays tiers pour promouvoir des projets d'intérêt commun et assurer l'interopérabilité des réseaux, in HOHL Theodor, « Analyse des influences internationales sur la libéralisation du marché suisse de l'électricité », travail de validation du cours « Internationalisation des politiques publiques » dispensé par le Prof. Francesco Maiani, IDHEAP, 16 juillet 2010, p. 7.

⁵⁰ Article 194 al. 1. « Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres: a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie; b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union; c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques ».

⁵¹ DONY Marianne, *op. cit.*, p. 499-500.

⁵² Commission européenne, http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/en0016_fr.htm, consulté le 22 février 2011.

⁵³ REITZE Matthias, *op. cit.*, p. 9-10.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 10-11.

La libéralisation part de la prémisse selon laquelle la production et la vente sont des activités compétitives, alors que les réseaux de transport et de distribution sont des monopoles naturels exigeant de la régulation⁵⁵. Il ne serait en effet pas efficace économiquement que chaque entreprise crée son propre réseau, celui-ci étant un monopole naturel. Un marché européen de l'électricité respectant ces deux dimensions (monopoles régulés et concurrence saine) offrirait des bénéfices pour le consommateur : des prix plus bas, grâce à une production et une distribution plus efficiente et des coûts marginaux plus faibles, un haut niveau de sécurité de l'approvisionnement sur le court et le long terme, grâce à l'attractivité pour les investisseurs, de l'efficacité environnementale et de la durabilité (*sustainability*), car dans un marché ouvert, il n'y a pas de dépendance exclusive à une source⁵⁶.

Les paquets énergie

Pour l'heure, trois paquets concernant l'énergie, et donc l'électricité, ont été successivement adoptés par les institutions européennes. Le terme de paquet est utilisé pour désigner un ensemble de réformes comprenant divers actes législatifs tels des directives ou des règlements.

Le premier comprend la première directive européenne pour l'électricité de 1996⁵⁷ et celle de 1998 pour le gaz⁵⁸. Elles instaurent trois formes de « libertés » : la liberté d'établissement et d'investissement pour tous les producteurs, importateurs et fournisseurs, la liberté de commerce énergétique pour le marché de gros et de détail (avec quelques restrictions non négligeables pour celui-ci), et la liberté de choix pour certains consommateurs, dont la proportion correspond au moins à un tiers de la demande de chaque Etat membre⁵⁹. Ces premières directives ne mènent pas à une intégration des marchés, mais fixent des règles générales qui mènent à la libéralisation du secteur qui commence concrètement dès 1999-2000⁶⁰.

Dans un premier temps, en parallèle aux directives, la Commission a utilisé ses compétences en matière de marché intérieur et de concurrence pour ouvrir le marché

⁵⁵ NEWBERY David, *art. cit.*, p. 35.

⁵⁶ BERGMAN Lars, « Addressing market power and industry restructuring », in GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François, *op. cit.*, p.65, et HOPE Einar et SINGH Balbir, « Harmonizing an effective regulation in Europe », in GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François (éd.), *op. cit.*, p. 89.

⁵⁷ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, *JO 027 du 30.01.1997*, p. 20-29.

⁵⁸ Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, *JO L 204 du 21.7.1998*, p. 1-12.

⁵⁹ VASCONCELOS Jorge, *art. cit.*, p. 326.

⁶⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité », COM(2006) 841 final, 10 janvier 2007.

de l'énergie⁶¹ et adopté une approche informelle pour coordonner la régulation de celui-ci. En collaboration avec l'Institut universitaire européen de Florence⁶², elle a créé les fora de Florence en 1998 et de Madrid en 1999, respectivement pour l'électricité et le gaz⁶³. Le but était de discuter de la régulation et de la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'établissement d'un marché intérieur de l'énergie. Les discussions se sont finalement concentrées davantage sur le commerce transfrontalier d'électricité, et en particulier sur la tarification des échanges et la gestion des interconnexions à faible capacité⁶⁴.

Réunissant une à deux fois par an un large panel d'acteurs – la Commission, les régulateurs nationaux, les gestionnaires de réseau de transport, les gouvernements des Etats membres, les pays tiers, les pays candidats à l'UE, les consommateurs, les distributeurs, les utilisateurs du réseau, les industries électriques, les commerçants (*traders*) et les bourses d'échange d'électricité –, ces fora se veulent ouverts et non exclusifs, contrairement à des réunions intergouvernementales. Ils s'appuient sur une coopération volontaire qui permet des échanges d'information et l'élaboration de propositions par consensus⁶⁵. Dépourvu d'un engagement qui lie juridiquement les acteurs, le fruit des discussions s'apparente à un régime de droit non contraignant (*soft law*). Celui-ci permet un apprentissage en termes de politiques publiques (*policy learning*), des comparaisons par le *benchmarking* et l'établissement de normes utilisées dans le secteur⁶⁶.

En 2003, un deuxième paquet⁶⁷ a remplacé le premier et a conduit à la libéralisation totale du marché européen, en juillet 2007. Avec la liberté de choix pour chaque consommateur final de son fournisseur en électricité, les trois « libertés » évoquées plus avant⁶⁸ sont désormais pleinement mises en exergue. Un droit d'accès dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires pour tous les utilisateurs des réseaux de transport et de distribution est ainsi garanti.

⁶¹ NABLI Beligh, « Le troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie, A. SCHNEIDER », *Concurrences*, N°4-2008, n°22098, 2008, p. 190.

⁶² The European University Institute (EUI), www.eui.eu, consulté le 17 mars 2011.

⁶³ JEGEN Maya, « Swiss Energy Policy and the Challenge of European Governance », *Swiss Political Science Review* 15(4), 2009, p. 585.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ THATCHER Mark et COEN David, « Reshaping European Regulatory Space : An Evolutionary Analysis », *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, 2008, p. 806-836.

⁶⁷ Le deuxième paquet comprend les actes normatifs suivants :

Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, *JO L 176 du 15.7.2003*, p. 37-56.

Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, *JO L 176 du 15.7.2003*, p. 57-78.

⁶⁸ VASCONCELOS Jorge, *art. cit.*, p. 326.

La Commission dresse un bilan mitigé du deuxième paquet⁶⁹. Elle déplore les lacunes dans la mise en œuvre de la législation européenne. Cela représente selon elle « un problème sérieux »⁷⁰. De plus, la définition de normes et d'approches communes applicables aux échanges transfrontaliers fait défaut.

Ainsi, face aux dysfonctionnements du marché intérieur⁷¹, en juillet 2009, est adopté un troisième paquet de réformes⁷² qui vise à renforcer la régulation des réseaux de transport d'énergie et contraint à une plus grande coordination.

La création d'une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie ACER⁷³, avec le troisième paquet, a été décidée dans le but de coordonner et d'inciter à adopter des normes et une approche communes⁷⁴. Pour optimiser la collaboration entre les gestionnaires de réseau nationaux ou subnationaux, ENTSO-E⁷⁵ a été créé⁷⁶. Il s'agit d'une association qui regroupe tous les gestionnaires de réseau. Rassemblant et remplaçant les diverses associations qui existaient auparavant, elle renforce la coopération entre les gestionnaires de réseau.

Le troisième paquet apporte des améliorations concernant la gestion des réseaux, mais plusieurs faiblesses persistent, selon Squicciarini, Cervigni, Perekhodtsev et Poletti⁷⁷. Tout d'abord il n'existe aucune contrainte pour que les gestionnaires de réseaux, par ENTSO-E, agissent dans l'intérêt des consommateurs. Ensuite, perdure la séparation entre la gestion des congestions à l'intérieur des pays qui restent en mains nationales et

⁶⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité, COM(2009) 115 final, SEC(2009) 287, Bruxelles, 11 mars 2009.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁷¹ Union européenne, « synthèse de la législation »,

http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/en0016_fr.htm, consulté le 4 avril 2011.

⁷² Le troisième paquet comprend les actes normatifs suivants :

Directive 2009/72/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 211 du 14.8.2009*, p. 55-93 ;

Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 211 du 14.8.2009*, p. 15-35 ;

Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 211 du 14.8.2009*, p. 94-136 ;

Règlement (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n° 1775/2005 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 211 du 14.8.2009*, p. 36-54 ;

Règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 211 du 14.8.2009*, p. 1-14,

Portail *Europa* : synthèse de la législation, europa.eu/legislation_summaries/

⁷³ ACER pour Agency for the Cooperation of Energy Regulators, qui correspond en français à ACRE pour Agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

⁷⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité, COM(2009) 115 final, SEC(2009) 287, Bruxelles, 11 mars 2009, p. 13.

⁷⁵ ENTSO-E pour European Network of Transmission System Operators for Electricity, qui correspond en français à REGRT-E pour Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité.

⁷⁶ « The Regulation is part of the Third Energy Package on the Internal Energy Market », ENTSO-E, « Factsheet 2011 », février 2011.

⁷⁷ SQUICCIARINI Giuseppina, CERVIGNI Guido, PEREKHODTSEV Dmitri et POLETTI Clara, « The integration of the european electricity markets at a turning point : from the regional model to the third legislative package », *European University Institute Working Papers*, RSCAS 2010/56, Florence, 2010.

les congestions transnationales gérées à l'échelon européen. Cette approche à deux niveaux ne serait pas appropriée et mènerait à un marché inefficace. De plus, au vu de la mise en œuvre différenciée selon les pays, les prix diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. C'est dans cette logique qu'un quatrième paquet serait d'ores et déjà envisagé⁷⁸.

De manière générale, dans le cadre du troisième paquet, les Etats membres ont fait preuve de retenue face à un transfert de compétences au niveau européen⁷⁹. Ainsi, même si « les États membres ont admis que la solution la plus efficace pour faire face à ces défis consiste à adopter des politiques et à mener des actions à l'échelon de l'UE, c'est-à-dire en « européanisant » la politique de l'énergie »⁸⁰, ce secteur demeure pour l'heure un domaine principalement aux mains des Etats membres et le marché intérieur de l'UE est toujours un *work in progress*⁸¹.

Une politique plus générale de l'énergie

En parallèle aux paquets énergie, un paquet énergie-climat a vu le jour et a notamment donné lieu à la directive 2009/28/CE⁸². Il comprend des objectifs ambitieux en termes de politique énergétique qui ne sont pas sans impact sur le marché européen de l'électricité. Il s'agit de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% au moins, de porter la part des sources d'énergies renouvelables à 20% et d'améliorer l'efficacité énergétique de 20%⁸³. De nombreux projets en ce sens sont envisagés, à l'instar des smart grids⁸⁴. La promotion des énergies renouvelables et des mesures d'efficacité

⁷⁸ Comme déjà mentionné, pour l'heure, aucune proposition officielle n'a été faite en ce sens, mais certaines « voix se font déjà entendre en faveur d'un quatrième paquet », selon MOECKLI Daniel, « La politique énergétique de l'UE face à de grands défis », *Politique de sécurité : Analyses du CSS (ETH Zurich)*, no. 69, 2010, 1-4, p. 3.

⁷⁹ NABLI Beligh, « Le troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie, A. SCHNEIDER », *Concurrences*, N°4-2008, n°22098, 2008, p. 190.

⁸⁰ Commission européenne, Brochure « Energie 2020 ». Celle-ci contient la Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, « Energie 2020 – Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre », COM(2010) 639 final, 10 novembre 2010 et une préface du Commissaire Günther Oettinger, 2011, p. 23.

⁸¹ GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François (éd.), *op. cit.*, p. 3.

⁸² Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 140 du 5.6.2009*, p. 16-62.

⁸³ Commission européenne, Brochure « Energie 2020 », Contenant le texte Communication de la Commission européenne « Energie 2020 – Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre » (COM(2010) 639 final du 10 novembre 2010 et une préface du Commissaire Günther Oettinger, 2011, p. 4. Notons qu'un projet de nouvelle directive relative à l'efficacité énergétique est en cours, pour remplacer la Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE du Conseil (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 114 du 27.4.2006*, p. 64-85.

⁸⁴ « Les Smart Grids peuvent être définis comme des réseaux électriques mis à niveau pour qu'une communication digitale entre le fournisseur et le consommateur ait lieu avec un système de mesure intelligent et un système de suivi (monitoring) du comportement des consommateurs. Ces réseaux peuvent ainsi intégrer de manière efficace le comportement et les actions de tous les utilisateurs connectés – producteurs, consommateurs et ceux qui consomment et produisent – dans le but d'assurer une efficacité économique, un système d'énergie renouvelable avec de faibles pertes et de haute qualité et une sécurité de l'approvisionnement et de la sûreté », selon la Commission européenne, « Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions : Smart Grids : from innovation to deployment », COM(2011) 202 final, 12 avril 2011.

énergétique fait donc partie intégrante des développements de l'UE concernant l'énergie et touche le marché européen de l'électricité.

Un processus d'institutionnalisation

Comme l'explique Jegen⁸⁵, s'appuyant sur ses recherches et celles de Thatcher et Coen⁸⁶ notamment, le développement des politiques publiques de l'énergie au sein de l'UE, et plus particulièrement de l'électricité, donne lieu à un processus d'institutionnalisation⁸⁷. La régulation du secteur de l'électricité se formalise et se centralise petit à petit au niveau européen⁸⁸. Les fora, réseaux informels et relativement ouverts à tous, perdurent en tant que lieux d'échange, mais en parallèle, une organisation du marché européen de l'électricité formelle et institutionnalisée est mise en place⁸⁹. C'est avec la création d'ACER pour la régulation et d'ENTSO-E pour la coordination des gestionnaires de réseau que se produit cette institutionnalisation. Attardons-nous maintenant sur la création et les activités de ces deux institutions qui sont, comme nous le verrons, d'une grande importance pour la Suisse.

La régulation

La régulation joue un rôle clé pour le bon fonctionnement d'un marché de l'électricité libéralisé. Dans les Etats membres, des agences (ou commissions) de régulation ont été créées. Elles doivent être indépendantes des acteurs concernés, tant des entreprises électriques et des gestionnaires de réseau que des gouvernements. Au niveau européen, suite aux discussions du forum de Florence, les régulateurs se sont réunis eux-mêmes en 2000 pour former CEER⁹⁰. CEER reste une organisation informelle, mais sa création marque une institutionnalisation de la collaboration entre les régulateurs. D'une part, CEER est un réseau d'échange pour un domaine technique particulier, organisé sous forme d'association, ce qui n'est pas le cas des fora. D'autre part, elle est une association plus exclusive que les fora (seuls les Etats membres en font partie).

Avec le troisième paquet, un « organisme communautaire doté de la personnalité juridique »⁹¹, ACER, acquiert les compétences nécessaires⁹² pour réunir tous les

⁸⁵ JEGEN 2009, *art. cit.*

⁸⁶ THATCHER et COEN 2008, *art. cit.*

⁸⁷ *Ibid.*, p. 808

⁸⁸ JEGEN 2009, *art. cit.*, p. 590.

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ CEER pour Council of European Energy Regulators, qui correspond en français au Conseil des régulateurs européen de l'énergie

⁹¹ Union européenne, synthèse de la législation,

http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/en0013_fr.htm, consulté le 4 avril 2011.

⁹² Selon l'entretien avec un collaborateur BI, les compétences de cette agence sont très étendues : les Etats membres n'avaient peut-être pas réalisé à quel point.

régulateurs nationaux, faciliter la coopération entre eux et contrôler ENTSO-E, sous la forme d'une véritable agence formalisée et institutionnalisée au niveau européen⁹³. La création d'une agence officielle marque une institutionnalisation formelle. Ainsi, les créations de CEER et d'ACER témoignent d'un processus d'institutionnalisation double, informel et formel.

La gestion du réseau

Un accès non discriminatoire au réseau est essentiel pour assurer le succès de la libéralisation. Des règles claires sur l'exploitation doivent donc être édictées, dans le but d'empêcher que le propriétaire privilégie certains acteurs. Pour ce faire, les activités de réseau de transport⁹⁴ et de distribution⁹⁵ doivent être séparées des autres activités de production et de fourniture.

Historiquement, nombreux sont les monopoles, nationaux ou régionaux, verticalement intégrés, c'est-à-dire qui produisaient, transportaient, et parfois distribuaient de l'électricité. Avant la libéralisation, cette forme organisationnelle représentait des avantages pratiques, économiques et techniques qui convenaient bien aux secteurs en mains publiques⁹⁶. Ces entités verticalement intégrées pouvaient ainsi, à discrétion, compenser certains domaines d'activités peu rentables par d'autres plus bénéfiques (*cross subsidies* ou subventions croisées). Pour l'utilisation du réseau, dont la propriété était souvent répartie entre différentes entreprises ayant investi ensemble, des accords informels (*gentlemen agreements*) pouvaient être conclus entre compagnies électriques⁹⁷.

Les inconvénients d'une telle forme organisationnelle sont que les monopoles peuvent contrôler le prix de l'électricité, bloquer l'accès au marché de nouveaux entrants et gérer le flux des importations et de la production nationale.

Dans un contexte et une logique de libéralisation, dont les prémisses théoriques ont été présentées plus avant, cela n'est pas acceptable et l'organisation du secteur est appelée à

⁹³ Sa base légale est le Règlement (CE) no 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 211 du 14.8.2009*, p. 1-14

⁹⁴ Le réseau de transport est le réseau électrique à haute tension (pour la Suisse 220/380 kV) servant à transporter de l'électricité sur de grandes distances à travers le réseau national et le réseau d'interconnexion internationale, selon le glossaire de la brochure de Swissgrid, « Avec énergie vers l'avenir », *Corporate brochure*, www.swissgrid.ch, p. 22.

⁹⁵ Le réseau de distribution est le réseau à haute, moyenne ou faible tension pour acheminer l'électricité aux consommateurs finaux ou aux entreprises d'approvisionnement en électricité. En Suisse, il existe un réseau de distribution interrégionale (50 à 150kV), régionale (1 à 30kV) et locale (jusqu'à 1 kV), selon le glossaire de la brochure de Swissgrid, « Avec énergie vers l'avenir », *Corporate brochure*, www.swissgrid.ch, p. 22.

⁹⁶ JAMASB Tooraj et POLLITT Michael, (2005). « Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration », Center for Energy and Environmental Policy Research, A Joint Center of the Department of Economics, Laboratory for Energy and the Environment, and Sloan School of Management, 05-003 WP, 24 mars 2005, p. 15.

⁹⁷ C'est notamment le cas en Suisse, selon CHERIX Gaëtan, directeur du Centre de Recherches Énergétiques et Municipales (CREM), Conférence intitulée « Libéralisation du marché de l'électricité », Université populaire de Martigny, 26 avril 2010.

se réformer : seul le réseau doit rester un monopole régulé dont l'accès par tous doit être garanti par des règles formelles.

Les gestionnaires de réseau ont ainsi une tâche importante à assumer : gérer de manière indépendante le réseau et y assurer un libre accès, non discriminatoire. Pour ce faire, le troisième paquet énergie propose trois modèles pour les Etats membres concernant la gestion des réseaux de transport. L'exigence minimale est la dissociation comptable entre les activités de réseau et les autres activités. En parallèle, des règles strictes, notamment en termes de transparence, doivent être respectées. Les réseaux de distribution sont moins concernés par les normes européennes, mais tout de même soumis à des règles strictes pour y assurer un libre accès⁹⁸.

Les trois modèles de la Commission

Les précédents paquets énergie fixaient déjà les principes et les règles concernant les gestionnaires de réseau de transport, mais de manière moins coercitive. L'UE avait déjà atteint, sur le papier, une ouverture du marché de près de 60% en 1999, et de 90% en 2004, mais l'ouverture restait plus légale que réelle⁹⁹, notamment à cause de la gestion du réseau de transport. Avec la directive 2009/72/CE¹⁰⁰ du troisième paquet sur l'énergie, l'UE compte renforcer la concurrence en séparant encore davantage la production et la vente d'énergie de son transport, pour assurer un accès non discriminatoire aux réseaux de transport et ouvrir réellement son marché. La directive, dans son article 9, présente trois modèles concernant la dissociation (découplage ou *unbundling*) des gestionnaires de réseau de transport (TSO, *Transmission System Operator*) d'électricité en Europe¹⁰¹ :

1) Une dissociation des structures de propriété (*Ownership unbundling model*)

La même entité n'a 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*)

⁹⁸ Commission européenne, « Interpretative note on Directive 2009/72/CE concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas : the unbundling regime », 22 janvier 2010.

⁹⁹ « The market opening was more legal than actual », NEWBERY David, *art. cit.*, p.37

¹⁰⁰ Les Règlements du paquet énergie, de même qu'un autre règlement (Règlement (UE) n ° 838/2010 de la Commission du 23 septembre 2010 fixant des orientations relatives au mécanisme de compensation entre gestionnaires de réseau de transport et à une approche réglementaire commune pour la fixation des redevances de transport Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, *JO L 250 du 24.9.2010*, p. 5–11.), concernent également les gestionnaires de réseaux, mais ils règlementent sur des questions d'ordre pratique et ne statue pas sur la structure et les caractéristiques que doivent avoir les gestionnaires de réseaux des Etats membres.

¹⁰¹ Outre les textes juridiques, un discours a inspiré la rédaction de cette partie : Commission européenne, « Négociations sur l'électricité entre l'UE et la Suisse », discours de BARBASO Fabrizio, Directeur Général Adjoint Energie à la Direction Générale Energie et Transports lors du 4e Congrès suisse de l'électricité, Berne, 11 et 12 janvier 2010.

L'entreprise de production ou 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.

3) Le gestionnaire de transport indépendant (ITO, *Independent Transmission Operator*)

Le gestionnaire peut continuer à faire partie d'une entreprise intégrée, à condition de se conformer à des règles détaillées en matière d'autonomie, d'indépendance et d'investissements.

Le choix du modèle concernant le statut du gestionnaire de réseau est un point central. Comme le souligne Vasconcelos¹⁰², un des obstacles majeurs à la construction d'un réel réseau européen de l'électricité et donc d'un véritable marché européen de l'énergie, est le niveau insuffisant de séparation entre les activités de production et de distribution et celles de réseau¹⁰³. Glachant et Levêque¹⁰⁴ vont jusqu'à affirmer que les fonctions exercées par les gestionnaires de réseau de transport sont vitales et peuvent déterminer à elles seules le succès ou l'échec du marché européen. Ce sont elles qui déterminent les entrées et les sorties sur le marché, et donc les interconnexions entre les Etats membres. La coordination entre les gestionnaires de réseau européens représente un réel défi¹⁰⁵. Les problèmes identifiés par ces auteurs qui persistent sur le marché européen sont : l'indépendance des gestionnaires de réseau, l'opération coordonnée des systèmes électriques, la coordination pour étendre les interconnexions, l'harmonisation des taxes d'accès et de connexion au réseau¹⁰⁶. Newbery¹⁰⁷ souligne que les défis du marché européen sont particulièrement difficiles étant donné que ce sont des mécanismes décentralisés (nationalisés ou régionalisés) et intégrés (investissements pour la production, l'exploitation du réseau et la distribution non différenciés) qui sont à l'origine du développement de ce secteur.

Bien qu'il faille prendre en compte les particularités de chaque pays, notamment la structure de propriété initiale du réseau, les ressources énergétiques du pays, et l'environnement politico-institutionnel, au vu des expériences de différents pays, une dissociation complète des structures de propriété (*full ownership unbundling*, modèle 1)

¹⁰² VASCONCELOS Jorge, *art. cit.*, p. 333-334.

¹⁰³ « the insufficient level of unbundling », *ibid.*, p. 333.

¹⁰⁴ GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François, « The electricity internal market in the European Union : what to do next ? », in GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François (éd.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 16-24.

¹⁰⁷ « Managing an interconnected electricity system presents considerable challenges that have in the past argued against using decentralized market mechanisms to deliver power and guide operation and investment decisions. », *art. cit.*, p. 36.

serait la voie à privilégier¹⁰⁸. Si, pour des raisons politiques cela n'est pas possible, Newbery note que la meilleure alternative (*the second-best alternative*) serait d'avoir un gestionnaire de réseau indépendant (ISO) pour la gestion du réseau de transport¹⁰⁹ (modèle 2). Une étude empirique de Pollitt¹¹⁰ évalue les coûts et bénéfices suivant l'option choisie pour les gestionnaires de réseau de transport. Tout en soulignant que certaines réformes peuvent avoir des coûts de réorganisation, il conclut également que la dissociation des structures de propriété (*ownership unbundling*) est un des facteurs de succès du marché de l'électricité. L'analyse de Schmitt et Rammerstorfer¹¹¹ démontre que la dissociation des structures de propriété amène plus d'investissements mais n'a pas d'effet significatif sur les prix pour les consommateurs, alors qu'une séparation légale uniquement (*legal unbundling*, modèle 3), n'affecte ni les investissements, ni les prix.

Théoriquement et économiquement, la première option est donc la plus adéquate, pour autant qu'elle soit mise en œuvre de manière optimale, c'est-à-dire avec la régulation nécessaire. C'est ainsi que la Commission européenne privilégie le choix du premier modèle ¹¹². La deuxième possibilité est acceptable mais pas autant efficace économiquement. Une troisième option est proposée aux Etats membres. Elle est issue de débats européens passionnés¹¹³. Après les deux premiers paquets sur l'énergie, il était envisagé de continuer le développement du marché intérieur dans la même direction¹¹⁴ et d'adopter des formes de découplage plus strictes en ne laissant aux Etats membres qu'un choix limité : le premier modèle ou comme alternative, le deuxième. Cependant, dans le cadre des débats, tendus, pour l'adoption du troisième paquet de réformes, huit pays, l'Autriche, la Bulgarie, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Lettonie, le

¹⁰⁸ NEWBERY David, *art. cit.*, p. 57.

¹⁰⁹ NEWBERY David, *art. cit.*, p. 57.

¹¹⁰ POLLITT Michael, « The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks », *Energy Policy*, 36, février 2008, p. 704-713.

¹¹¹ SCHMITT Stephan et RAMMERSTORFER Margarethe, « Ownership unbundling, investments and prices – A panel data analysis », *Paper for the third annual conference on competition and regulation in network industries*, Bruxelles, 19 novembre 2010.

¹¹² « La Commission a déjà clairement fait savoir que l'option ISO est un pas en arrière et qu'elle privilégie la « séparation de la propriété ». », EurActiv.fr, « Energie: huit Etats membres soutiennent l'alternative à la séparation patrimoniale », 05 février 2008, <http://www.euractiv.fr/energie/article/energie-alternative-s%C3%A9paration-patrimoniale-soutenue-huit-etats-membres>

¹¹³ Divers articles relatent ces débats :

« Les réseaux électriques au cœur des enjeux européens de demain », Interview de MAILLARD Dominique, Président de RTE, *EurActiv*, portail médiatique en ligne EurActiv.com, 16 novembre 2009,

« Energie : huit Etats membres soutiennent l'alternative à la séparation patrimoniale », *EurActiv*, portail médiatique en ligne EurActiv.com, 5 février 2008,

« Inquiétudes au Sénat sur l'achèvement de la libéralisation du marché européen de l'énergie », *EurActiv*, portail médiatique en ligne EurActiv.com, 17 avril 2008,

Parlement européen, « La réforme du marché de l'énergie approuvée par les députés européens », communiqué « Grand angle » du 29 avril 2009,

WERLY Richard, « L'Union européenne veut démanteler les positions dominantes de l'énergie », *Le Temps*, 20 septembre 2007,

¹¹⁴ Preuve qu'une certaine direction est donnée : un pays ne peut pas « revenir en arrière », Commission européenne, « Interpretative note on Directive 2009/72/CE concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas : the unbundling regime », 22 janvier 2010.

Luxembourg et la Slovaquie, se sont rassemblés pour faire pression afin qu'une « troisième voie », clairement moins contraignante en termes de découplage, soit possible¹¹⁵. Ils jugeaient « disproportionnée » la proposition de la Commission « visant à imposer comme modèle unique la « séparation patrimoniale » des entreprises intégrées »¹¹⁶. Cette démarche a abouti et trois modèles sont proposés aux Etats membres.

ENTSO-E

Pour créer un marché à l'échelon européen, une coopération entre gestionnaires de réseau est essentielle, tant pour la transmission de l'électricité et les normes de sécurité, que pour une bonne gestion des flux financiers qui en résultent.

Pour permettre des échanges physiques entre pays, une collaboration entre entreprises gérant le réseau est nécessaire. Bien avant la naissance de l'UE, des échanges transfrontaliers sont effectués et une forme de solidarité existe entre réseaux électriques qui s'assurent des secours mutuels¹¹⁷. En outre, des rencontres entre experts et managers ont lieu. Pour ce faire, diverses associations voient le jour et créent un réseau informel d'échange, comme les régulateurs par la suite. Elles regroupent des pays voisins, à l'instar de l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE), créée en 1951 par l'Allemagne, la France et la Suisse. Elles permettent aux entreprises du secteur de collaborer.

En 1999, suite aux premières décisions visant à l'établissement d'un marché de l'électricité à l'échelle européenne, les associations régionales changent dans la mesure où elles ne s'occupent plus de production, à l'instar de l'UCPTE qui devient l'Union pour la collaboration du transport de l'électricité (UCTE), et se fédèrent en l'association ETSO¹¹⁸. Avec le troisième paquet naît ENTSO-E. Bien qu'elle ne soit pas un organe à part entière de l'UE, cette organisation possède des tâches et des compétences clairement définies dans les bases légales européennes, notamment l'article 5 du Règlement 714/2009. Le nombre de compétences formelles non négligeables qui lui ont

¹¹⁵ Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, LEGLISE-COSTA Philippe, « Courrier commun des Ministres en charge des questions énergétiques d'Autriche, de Bulgarie, de France, d'Allemagne, de Grèce, de Lettonie, du Luxembourg et de Slovaquie à la Commission européenne et à la commission de l'Industrie (ITRE) du Parlement européen », Bruxelles, le 29 janvier 2008.

¹¹⁶ Selon la Délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union européenne, « le troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie », Rapport d'information présenté par SCHNEIDER André, Député, N°886, 13 mai 2008, repris et analysé par NABLI Beligh, « Le troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie, A. SCHNEIDER », *Concurrences*, N°4-2008, n°22098, 2008, p. 190.

¹¹⁷ KERAMANE Abdenour, « La boucle électrique et le marché euro-méditerranéen de l'électricité », *Les notes IPAMED*, Institut de prospective économique du monde méditerranéen, n°11, septembre 2010, p. 3.

¹¹⁸ ETSO pour European Transmission Systems Operators, qui correspond à l'organisation qui fédère les gestionnaires de réseau de transport.

été attribuées ¹¹⁹ marque une institutionnalisation de la collaboration entre gestionnaires de réseau.

Une diversité qui perdure

L'histoire des monopoles publics et leur fort pouvoir politique freinent la création d'un marché unifié. Les développements du marché européen se font petit à petit et une grande variété entre les pays au sein de l'UE persiste, signe d'une dépendance au sentier (*path dependency* ou sentier de dépendance)¹²⁰. En 2009, des disparités importantes sont perçues concernant la gestion du réseau de transport : certains États membres sont allés au-delà des exigences minimales, d'autres s'en contentent¹²¹.

Pour arriver à un marché harmonisé – outre l'harmonisation du fonctionnement du système, la convergence des prix est également visée –, des étapes intermédiaires ont été décidées. Comme « mesure temporaire destinée à permettre le passage d'un ensemble de marchés nationaux de l'électricité et du gaz à un marché unique de l'énergie »¹²², la Commission a mis en place, dès 2006, les initiatives régionales¹²³. Il s'agit d'inciter à une coopération régionale efficace et bien ciblée, notamment en matière d'infrastructures, entre les régulateurs, les gestionnaires de réseau, les entreprises électriques, etc. La mise en œuvre de mesures favorisant une intégration plus locale, avec des règles plus strictes et plus adaptées aux circonstances qu'au niveau européen, a le mérite d'assurer une certaine cohérence et respecte la logique dans laquelle se construit le réseau européen. Notons qu'en parallèle, le Traité instituant la Communauté de l'énergie¹²⁴ a été signé par les 27 États membres de l'UE et 7 États et territoires européens des Balkans en 2008. Il crée un marché intérieur de l'électricité et du gaz

¹¹⁹ Selon l'entretien avec un collaborateur du BI et au regard des bases légales et des sources européennes analysées dans le cadre de ce travail.

¹²⁰ Théorie selon laquelle les faits historiques et les structures institutionnelles propres à un domaine ou à un pays conditionnent la mise en œuvre et le style de réformes entreprises. Pour plus d'informations à ce sujet : MAHONEY James, « Path dependence in historical sociology ». *Theory and Society*, 29, 507–548, 2000, et PIERSON Paul, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

¹²¹ « La dissociation de la propriété est mise en œuvre pour 15 GRT (gestionnaire de réseau de transport) dans le secteur électrique », selon la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité, COM(2009) 115 final, SEC(2009) 287, Bruxelles, 11 mars 2009, p. 13. Voir aussi un rapport de 2005 : Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L. et Charles Russell LLP, « Undundling of electricity and gas transmission and distribution system operators », Final Report, 1 décembre 2005.

¹²² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rôle futur des initiatives régionales », COM(2010) 721 final, SEC(2009) 287, Bruxelles, 7 décembre 2010.

¹²³ Voir l'étude de Everis et Mercados Energy Markets International (Mercados EMI), « From Regional Markets to a Single European Market », Final Report, 28 avril 2010.

¹²⁴ Union européenne, « synthèse de la législation »,

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/l27074_fr.htm, consulté le 4 avril 2011.

naturel et constitue un « moyen d'intégration régionale et un premier pas vers l'adhésion à l'UE »¹²⁵.

6. L'eupéanisation du marché suisse de l'électricité

Nous avons mis en lumière les divers développements du marché européen de l'électricité, et même de l'énergie en général, ceux-ci étant étroitement liés. Quatre éléments principaux constituent ces développements : la libéralisation (concurrence et libre choix pour les consommateurs), la régulation par une agence indépendante, la promotion des énergies renouvelables et des mesures d'efficacité énergétique, et la gestion non discriminatoire du réseau de transport. Il s'agit maintenant d'analyser l'influence de ces développements sur les réformes entreprises en Suisse. Avant d'effectuer cet exercice, concentrons-nous quelques instants sur les acteurs suisses du secteur de l'électricité.

Les acteurs du secteur

Le marché suisse de l'électricité est très largement en mains publiques, au moins indirectement. En effet, la grande majorité du capital social (capital-actions, de sociétés coopératives ou de dotation) provient des pouvoirs publics, à raison de 84,6%¹²⁶. L'ensemble du marché est caractérisé par une quantité importante d'acteurs, surtout dans la distribution, dans laquelle de nombreux pouvoirs publics locaux sont engagés. Dans la production, actuellement (de nombreux rachats et fusions ont eu lieu dans le domaine), trois entreprises importantes dominent le marché suisse, à savoir Alpiq, Axpo et BKW (Forces Motrices Bernoises). Le marché de l'électricité suisse est très fragmenté et les intérêts des acteurs du secteur sont de ce fait très variés. L'AES, organisation faîtière du secteur, est un acteur important regroupant beaucoup de membres et donc une multitude d'intérêts. Swisselectric, membre de l'AES, avec qui elle collabore étroitement (elle possède le *lead* pour certains sujets, notamment pour ce qui concerne un accord avec l'UE¹²⁷), représente les intérêts des trois principales entreprises. Celles-ci sont davantage tournées vers le commerce international et cherchent donc à bénéficier des meilleures conditions d'accès au marché européen. Bien que pour

¹²⁵ BOODTS Adélaïde, « La Communauté de l'énergie : un bilan cinq ans après », note de l'IFRI, centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales : programme gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie, décembre 2010.

¹²⁶ Sur ces 84,6%, on compte 28,2% aux communes, 55,2% aux cantons, et 1,2% aux CFF. Le reste est en main de l'économie à raison de 8,3% et de l'étranger à raison de 7,1%. OFEN, Statistique suisse de l'électricité 2009, p. 43-45.

¹²⁷ Selon l'entretien avec un collaborateur d'Alpiq.

certaines mesures concrètes les avis divergent au sein du secteur¹²⁸, les deux associations se positionnent en faveur d'une libéralisation du marché eurocompatible et souhaitent que l'Etat¹²⁹ s'implique peu dans l'organisation de la branche.

Au sein des milieux économiques en général, dont le secteur électrique fait partie, deux fronts s'opposent, les entreprises grandes consommatrices d'électricité militant pour une baisse des prix, et les entreprises du secteur électrique, qui n'ont pas vraiment intérêt à une plus grande concurrence dans le domaine. Les deux sont en faveur d'une eurocompatibilité du marché suisse, donc en faveur d'une libéralisation du secteur, mais pour différentes raisons. Les premiers veulent plus de concurrence, des règles claires de transparence et combattent les ententes¹³⁰. Ils visent une baisse des prix et un réel libre choix concernant le fournisseur en électricité dans le but de bénéficier de meilleures conditions concurrentielles face à l'offre des pays européens. Les seconds souhaitent s'organiser de manière autonome au sein de la branche et pouvoir garantir leur commerce avec l'étranger dans certaines conditions.

Libéralisation

L'organisation du marché suisse de l'électricité repose principalement sur la Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)¹³¹. Avec cette loi, le secteur est partiellement libéralisé. En effet, cette loi apporte une certaine concurrence, offre le libre choix pour certains consommateurs, et garanti un accès non discriminatoire aux réseaux de transport et de distribution. Les gros consommateurs (à partir de 100 MWh par an), c'est-à-dire plus de la moitié de la consommation suisse globale d'électricité¹³², ont la possibilité de choisir librement leur fournisseur d'électricité¹³³ depuis 2009, et une deuxième étape est prévue pour une libéralisation à l'ensemble des consommateurs

¹²⁸VEYA Pierre, « Les électriciens divisés sur la libéralisation du marché », *Le Temps*, 11 septembre 2004.

¹²⁹L'implication de l'Etat fait allusion ici à ses instruments législatifs et administratifs. En dehors de cela, comme nous venons de le mentionner, les collectivités publiques sont très impliquées dans le domaine.

¹³⁰Soulignons que la Commission fédérale de la concurrence (Comco) avait dû intervenir pour éviter une concentration trop importante dans le secteur de l'électricité, Commission fédérale de la concurrence (Comco), « La Comco autorise Swissgrid moyennant charges », 7 mars 2005, et BODER Willy, « La Commission de la concurrence dénonce les amitiés « électriques » », *Le Temps*, 13 octobre 2005.

¹³¹De manière plus précise, les bases légales du marché suisse de l'électricité sont la LApEl, l'Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEl), l'Ordonnance sur les dérogations concernant l'accès au réseau et les coûts de réseau imputables au niveau du réseau de transport frontalier (Odac), et la Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (LIE) et l'Ordonnance sur les installations électriques à courant fort (Ordonnance sur le courant fort) et la Loi sur l'énergie (LEne). Etant donné que la LApEl n'a pas produit les objectifs escomptés, une révision de celle-ci est d'ores et déjà envisagée et agendée pour 2015, selon l'OFEN, « La révision de la loi sur le marché de l'électricité agendée pour 2015 », communiqué de presse du 14 décembre 2010.

¹³²Alpiq, « Vos avantages sur un marché de l'électricité libéralisé », <http://www.alpiq.com/fr/le-defi-de-energie/politique-energetique-generale/liberalisation-du-marche/market-liberalization.jsp>, consulté le 22 mars 2011.

¹³³Notons qu'une clause dite de non-retour est en vigueur. Si un gros client choisit un autre fournisseur, il ne peut pas par la suite revenir aux tarifs régulés de son ancien partenaire. BUCHS Jean-Philippe, « Les distributeurs restent les rois de l'électricité », interview de Claude Cornaz, *Bilan*, 10 septembre 2008, www.bilan.ch. Élément relevé également lors de l'entretien avec un collaborateur d'Alpiq et dans les débats parlementaires.

d'électricité (jusqu'au consommateur final). Conformément à l'art. 34 de la LApEl, cette deuxième étape sera mise en vigueur par un arrêté fédéral sujet au référendum (facultatif). Il n'est donc pas certain qu'elle soit mise en œuvre. Prévus dans la loi pour 2014 (cinq ans après l'entrée en vigueur de la LApEl), la deuxième étape pourrait être repoussée à 2015¹³⁴. Pour cette dernière, un compromis a été trouvé entre la nécessité d'une libéralisation et les réserves des citoyens : le modèle de choix avec approvisionnement électrique garanti (MAG, *WAS-Modell* en allemand)¹³⁵. Avec ce modèle, chaque consommateur final devrait trancher entre deux options : choisir des fournisseurs en électricité de manière indépendante, ou rester attaché à l'entreprise d'approvisionnement traditionnelle.

Pour l'heure, les objectifs visés par l'ouverture du marché suisse – « la mise en place d'un approvisionnement en électricité concurrentiel et sûr, avec des prix transparents »¹³⁶ – n'ont pas été atteints, comme l'ont constaté le Conseil fédéral¹³⁷ et de nombreux acteurs du domaine¹³⁸. Les résultats ne sont pas aussi réjouissants qu'escomptés et de nombreux problèmes sont posés. En guise d'illustration, nous pouvons citer la hausse des prix qui a directement suivi les premières mesures de libéralisation et les polémiques qui s'en sont suivies¹³⁹. Seul point positif, le marché devient plus transparent¹⁴⁰. En effet, avec la séparation de la production d'électricité, de la transmission et de la distribution de l'énergie électrique, les différentes composantes du prix de l'électricité sont clairement établies (voir le schéma sur la composition du prix de l'électricité en Suisse, annexe 10.4).

Régulation par une agence indépendante

Comme pour les Etats membres, le processus de libéralisation s'est accompagné de la création d'une agence indépendante de régulation¹⁴¹. En Suisse, c'est la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) qui est chargée surveiller le marché de l'électricité

¹³⁴ OFEN, « La révision de la loi sur le marché de l'électricité agendée pour 2015 », communiqué de presse du 14 décembre 2010.

¹³⁵ Selon la Conseillère nationale Bader Elvira PDC Soleuroise, le 20 septembre 2005 dans l'arène parlementaire : « einen tragfähigen Kompromiss zwischen der Notwendigkeit einer Strommarktöffnung und den Vorbehalten der Bürger ».

¹³⁶ OFEN, « Le Conseil fédéral veut réviser la loi sur le marché de l'électricité d'ici 2014 », communiqué de presse du 18 novembre 2009.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Selon CHERIX, il est encore tôt pour juger, mais pour l'heure, le seul point positif de la libéralisation est le gain en termes de transparence. Lors de la conférence, un exemple très illustratif est donné. Au vu de la libéralisation, un gros consommateur demande à sept entreprises de lui faire des offres. Il ne reçoit que trois retours, et avec des prix plus élevés qu'avant la libéralisation. CHERIX Gaëtan, directeur du Centre de Recherches Energétiques et Municipales (CREM), Conférence intitulée « Libéralisation du marché de l'électricité », Université populaire de Martigny, 26 avril 2010.

¹³⁹ Notamment ATS, « Le Conseil fédéral veut réviser la loi sur le marché de l'électricité », *Le Temps*, 18 novembre 2009.

¹⁴⁰ OFEN, Site Internet, <http://www.uvek.admin.ch/themen/energie/00672/00673/index.html?lang=fr>, consulté le 22 février 2011.

¹⁴¹ Du type *independent regulatory agency*. Pour plus d'information à ce sujet voir GILARDI, Fabrizio, « The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors », *Swiss Political Science Review*, 11(4), p. 139-167, 2005.

suisse. Elle veille à la bonne séparation entre les activités de réseau et les autres activités, elle contrôle les prix de l'électricité pour les consommateurs dont le marché n'est pas libéralisé, et règle les litiges concernant le réseau (tarification, accès). Elle vérifie également la sécurité de l'approvisionnement et s'occupe des questions de transport et de commerce international¹⁴².

Etudes déjà effectuées par différents auteurs

Isoler l'influence de l'UE d'autres influences pour observer son impact dans un domaine spécifique est difficile, peut-être davantage pour le domaine de l'électricité qui apparaît comme très internationalisé¹⁴³. En effet, nombreux sont les facteurs internationaux influençant la libéralisation suisse du marché de l'électricité¹⁴⁴. Une analyse focalisée exclusivement sur l'influence européenne est néanmoins possible. Plusieurs auteurs ont effectué cet exercice.

L'étude empirique de Jegen et Wüstenhagen¹⁴⁵ qui repose sur une enquête auprès d'environ 250 acteurs clé, de l'administration, de partis politiques, de groupes d'intérêts et de sociétés du secteur de l'électricité, relève que l'argument le plus important en faveur de la libéralisation du marché suisse de l'électricité n'est pas l'efficacité économique, mais la conformité à la régulation de l'UE. 85% des interviewés sont d'avis que l'eurocompatibilité est une motivation assez ou très importante pour la libéralisation¹⁴⁶. Par la suite, Jegen¹⁴⁷, dans son analyse sur l'impact de la gouvernance européenne de réseaux dans le secteur de l'énergie, montre que la Suisse a adopté de nombreuses réformes de son marché de l'électricité pour se rapprocher de l'UE. Il fait remarquer que la création de l'agence de régulation l'ElCom, et du gestionnaire de réseau de transport Swissgrid correspondent directement aux demandes de l'UE¹⁴⁸.

¹⁴² Selon la LAPel, l'OFEN, Site Internet, <http://www.uvek.admin.ch/themen/energie/00672/00673/index.html?lang=fr>, consulté le 22 mars 2011, et Swissgrid, « Avec énergie vers l'avenir », *Corporate brochure*, www.swissgrid.ch.

¹⁴³ FONTANA Marie-Christine, *art. cit.*

¹⁴⁴ HOHL Theodor, « Analyse des influences internationales sur la libéralisation du marché suisse de l'électricité », travail de validation du cours « Internationalisation des politiques publiques » dispensé par le Prof. Francesco Maiani, IDHEAP, 16 juillet 2010, p. 23-24.

¹⁴⁵ JEGEN Maya et WÜSTENHAGEN Rolf, « Modernise it, sustainabilise it! Swiss energy policy on the eve of electricity market liberalisation », *Energy Policy* 29, 2001, p. 45-54

¹⁴⁶ En guise de comparaison, 72% jugent que l'inefficacité d'un monopole est une motivation assez ou très importante, 68% que la réduction des prix pour l'industrie en est une, et 47% que la réduction générale des prix en est une. *Ibid.*, p. 47-48.

¹⁴⁷ JEGEN Maya, « Swiss Energy Policy and the Challenge of European Governance », *Swiss Political Science Review* 15(4), 2009, p. 577-602

¹⁴⁸ JEGEN 2009, *art. cit.*, p. 185.

L'analyse de Gauch, Reber et Wirz¹⁴⁹ sur l'influence de l'UE au moment de l'édiction de la LApEl entre 2002 et 2007, met en évidence que les développements au sein de l'UE sont souvent et de manière continue utilisés dans l'argumentation, et conclut qu'avec cette loi, un nouveau domaine s'ajoute à la longue liste des politiques publiques suisses européanisées¹⁵⁰.

Bartle¹⁵¹ analyse les réformes suisses et norvégiennes dans les domaines des télécommunications et de l'électricité. Il montre que le fait de ne pas être membre de l'UE n'a pas joué un rôle significatif : les deux pays ont suivi la tendance générale de la libéralisation dès la fin des années 90, au même titre que les membres de l'UE. Dans le domaine de l'électricité, les « pressions internationales »¹⁵² exercées sur la Suisse ont été plus importantes que sur la Norvège, étant donné sa position centrale (*hub*) pour le commerce de l'électricité. Bartle atteste que la libéralisation suisse avait aussi pour but l'accès au marché européen. Certaines entreprises de l'UE exigeaient cette réforme pour avoir un accès réciproque au marché, les entreprises suisses ayant de fait déjà accès au marché européen¹⁵³.

Éléments qui corroborent les thèses des auteurs

Avant de nous focaliser sur ce la gestion du réseau de transport, présentons quelques éléments trouvés qui corroborent les thèses des divers auteurs cités ci-dessus et confirment que la libéralisation du marché suisse de l'électricité et sa régulation est le fruit d'une européanisation du secteur.

Tout d'abord, nous pouvons citer l'OFEN qui explicite clairement dans le rapport explicatif concernant le projet de loi de la LApEl que :

« Le but des mesures prévues est de créer pour le négoce d'électricité transfrontalier des conditions-cadre commerciales et techniques aussi identiques que possible à celles qui seront en vigueur au sein de l'UE avec l'exécution du règlement UE 1228/2003. »¹⁵⁴

Ensuite lors de la consultation du projet de loi de la LApEl, « tous les cantons soutiennent l'intention de soumettre l'ouverture du marché de l'électricité à des

¹⁴⁹ GAUCH Carole, REBER Simon et WIRZ Rolf, « Elektrizitätsmarktliberalisierung Schweiz : Gesetzgebungsprozess unter dem Einfluss der EU », travail de séminaire, Seminar *Die Schweiz in Europa, Europa in der Schweiz*, Prof. Dr. Christine Trampusch, Université de Berne, 31 mars 2011.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 30-32.

¹⁵¹ BARTLE Ian, « Europeans outside the EU : Telecommunications and Electricity Reform in Norway and Switzerland », *Governance : An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 19, No. 3, juillet 2006, p. 407-436.

¹⁵² « Internal pressures have been stronger in Switzerland », *Ibid.*, p. 425.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 422.

¹⁵⁴ OFEN, Organisation de l'approvisionnement en électricité : Rapport explicatif concernant le projet de loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) du 30 juin 2004 et concernant le projet de révision de la loi sur les installations électriques (Règlementation du commerce transfrontalier de l'électricité), 30 juin 2004, p. 45. Le Règlement (CE) n° 1228/2003 a été remplacé par le Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité, *JO L 211 du 14.8.2009*, p. 15-35.

procédures régulées et d'édicter à cette fin une législation compatible à celle de l'UE »¹⁵⁵. Lorsque la LApEl est adressée au Parlement, le message du Conseil fédéral explique que l'évolution du marché européen de l'électricité doit être prise en compte pour les réformes adoptées en Suisse.

*« L'instauration du marché européen de l'électricité a été accélérée et est entrée dans les faits. D'ici 2007, tous les consommateurs finaux de l'UE pourront choisir librement leur fournisseur. En sa qualité de plaque tournante de l'électricité en Europe, la Suisse ne saurait se fermer entièrement à ce développement. »*¹⁵⁶

Dans ce message du Conseil fédéral, trois raisons, dont les deux premières sont directement liées à l'UE, expliquent la nécessité d'adopter une telle loi : la panne d'Italie en 2003 (*blackout*), les développements du marché européen de l'électricité, et l'arrêt du TF¹⁵⁷ qui exige le droit d'accès au réseau pour des tiers sur la base de la loi sur les cartels, donc une libéralisation de fait. Le TF utilise ainsi ses compétences en matière de concurrence¹⁵⁸, à l'instar de la Commission européenne pour les premiers pas de l'ouverture du marché européen¹⁵⁹.

Lors des débats parlementaires en vue de l'adoption de la LApEl¹⁶⁰, le sujet de l'eurocompatibilité des règles suisses du marché de l'électricité revient à maintes reprises. A cet égard, un tableau de citations est proposé en annexe (10.1). Ce qui ressort clairement des débats est la nécessité d'adopter des normes eurocompatibles pour permettre la négociation d'un accord avec l'UE jugé par la grande majorité des parlementaires, tous partis confondus, comme indispensable à la défense des intérêts suisses. Les points qui présentent des divergences ne concernent jamais le fait d'adopter une loi eurocompatible. En parallèle, les développements au sein de l'UE sont relevés maintes fois à titre d'inspiration pour trouver des solutions. Même l'idée de procéder à une libéralisation en deux étapes viendrait de l'UE.

La promotion des énergies renouvelables et des mesures d'efficacité énergétique apparaît également comme influencées par les développements de l'UE. Lors des débats

¹⁵⁵ OFEN, « Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) et révision de la loi sur les installations électriques (LIE) : Synthèse des résultats de la consultation », Novembre 2004, p. 2.

¹⁵⁶ Conseil fédéral, « Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité », 3 décembre 2004, p. 1494.

¹⁵⁷ ATF, arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause Entreprises Electriques Fribourgeoises (EEF) contre Watt Suisse AG, Fédération des Coopératives Migros et Commission de la concurrence ainsi que Commission de recours pour les questions de concurrence (recours de droit administratif), référence : 2A.520/2002, 17 juin 2003.

¹⁵⁸ REY Léonard, « La construction du marché intérieur suisse à la lumière de l'expérience européenne : centralité et intervention contrastée des Hautes Cours dans les processus d'intégration économique », *Travaux de Science politique*, Nouvelle série n° 20, Université de Lausanne, 2005.

¹⁵⁹ NABLI Beligh, *art. cit.*, p. 190.

¹⁶⁰ Parlement suisse, « Loi sur les installations électriques et loi sur l'approvisionnement en électricité », Débats du Parlement entre le 20 septembre 2005 et le 23 mars 2007, *Bulletin officiel : Les procès-verbaux du Conseil national et du Conseil des Etats*, <http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/index.htm>.

en vue de l'adoption de la LApEl, plusieurs mesures apparaissent comme des concessions du secteur de l'électricité et des milieux économiques pour que la réforme passe. Comme l'évoquent Maggetti, Afonso et Fontana¹⁶¹, différentes compensations (*trade-off*) ont été effectuées par les membres du Parlement tournés vers l'économie pour qu'un compromis soit trouvé et permette que, malgré l'échec de la loi sur le marché de l'électricité (LME) en votation populaire, le marché puisse être libéralisé. Il s'agit du choix d'ouvrir le marché en deux temps, avec la deuxième étape soumise au référendum facultatif, du modèle d'approvisionnement électrique garanti déjà mentionné plus haut, mais aussi et surtout de l'introduction dans la LApEl et la LEne¹⁶² d'un paquet de prescriptions visant à promouvoir les énergies renouvelables et des mesures d'efficacité énergétique dans le domaine de l'électricité¹⁶³.

Lors des débats parlementaires encore, une comparaison avec l'UE – qui s'est fixée des objectifs ambitieux en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de promotion des sources d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique¹⁶⁴, comme nous l'avons vu précédemment – est utilisée comme argument par les défenseurs d'une politique encourageant les énergies renouvelables et la diminution des émissions de CO₂. Selon les entretiens menés et les interventions de nombreux parlementaires lors des débats, la politique énergétique de la Suisse en termes de promotion des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique serait « en retard », comparée à l'UE¹⁶⁵. Par contre, les exigences portant uniquement sur le marché de l'électricité seraient remplies par la Suisse, ou en passe de le devenir sous peu¹⁶⁶, notamment en ce qui concerne la contrainte de transparence, l'obligation d'informer les clients finaux sur la contribution de chaque source d'énergie et l'impact environnemental causé¹⁶⁷.

¹⁶¹ MAGGETTI Martino, AFONSO Alexandre et FONTANA Marie-Christine, *art. cit.*, p. 7-8.

¹⁶² En parallèle à l'élaboration de la LApEl, la LEne a été modifiée.

¹⁶³ L'élément central est la rétribution à prix coûtant (RPC), une subvention qui permet l'indemnisation de la production d'électricité, lorsqu'elle provient de sources renouvelables, comme l'énergie hydraulique (jusqu'à 10 MW), la biomasse, la géothermie ainsi que les énergies éolienne et solaire. Au total, jusqu'à 320 millions de francs devraient être mis à disposition pour l'ensemble des mesures d'encouragement, Swissgrid, « Avec énergie vers l'avenir », *Corporate brochure*, www.swissgrid.ch, et OFEN, Site Internet, <http://www.uvek.admin.ch/themen/energie/00672/00673/index.html?lang=fr>, consulté le 22 mars 2011.

¹⁶⁴ Commission européenne, Brochure « Energie 2020 », contenant le texte Communication de la Commission européenne « Energie 2020 – Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre » COM(2010) 639 final du 10 novembre 2010 et une préface du Commissaire Günther Oettinger, 2011, p. 4.

¹⁶⁵ Pour trancher sur ce point, une analyse plus fine de la situation serait nécessaire. Notons que la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (Loi sur le CO₂) est en cours de révision et que de nombreuses mesures de promotion des énergies renouvelables sont discutées au Parlement suisse (session d'automne 2011). De plus, des négociations entre la Suisse et l'UE sont en cours en vue du couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE). Voir <http://www.admin.ch/aktuell/00089/?lang=fr&msg-id=41297>, consulté le 29 septembre 2011.

¹⁶⁶ Selon l'entretien avec un collaborateur du BI et les autres entretiens, concernant ce qui touche directement au marché de l'électricité (et non à la politique énergétique en générale), la Suisse est eurocompatible et « prête » pour un accord.

¹⁶⁷ Directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et Commission européenne, « Interpretative note on Directive 2009/72/CE concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas : Retail markets », 22 janvier 2010.

Ainsi, au regard de la littérature et de nos propres observations, issues notamment des procès verbaux du Parlement, tant la libéralisation, que la régulation et la promotion des énergies renouvelables et des mesures d'efficacité sont des réformes qui ont été influencées par les développements de l'UE. Focalisons maintenant notre analyse sur la gestion du réseau de transport, élément moins abordé par la littérature.

6.1 Le choix du gestionnaire de réseau suisse

Suite à l'échec de la Loi sur le marché de l'électricité (LME) devant le peuple en 2002¹⁶⁸, la gestion du réseau de transport d'électricité en Suisse n'est toujours pas de la responsabilité d'une entité spécifique soumise à un cadre réglementaire. C'est la LApEl, qui entre en vigueur le 15 juillet 2007, qui institue officiellement (avec ses articles 18, 19 et 20) un gestionnaire de réseau unique pour la Suisse, nommé Swissgrid.

Les débats parlementaires

Lors des débats parlementaires¹⁶⁹, le sujet du gestionnaire de réseau a occupé une place importante. A cet égard, un tableau de citations sur ce sujet est également présenté en annexe (10.2). L'ensemble des élus s'accordent sur la nécessité de suivre les modèles de l'UE, d'être eurocompatible.

C'est dans cette logique que, concernant la question de la propriété qui occupe une place centrale, le choix a été fait de transférer la propriété du réseau au gestionnaire de réseau avec un délai transitoire, même si au sein de l'UE une telle réforme n'est pas exigée. En effet, comme le résumait le Conseiller aux Etats valaisan PDC Simon Epiney le 3 octobre 2006 : « Les raisons qui nous ont fait pencher pour la création d'une société nationale d'exploitation du réseau qui soit également propriétaire du réseau, peuvent se résumer comme suit : la plupart des pays européens semblent favorables à ce regroupement ». Le 11 décembre 2006, le Conseiller fédéral Moritz Leuenberger, alors Président de la Confédération, rappelle que les développements de l'UE vont dans cette direction¹⁷⁰.

Les autres points qui ont faits débat dans le cadre de la LApEl n'ont qu'un impact indirect sur l'eurocompatibilité du gestionnaire de réseau de transport.

¹⁶⁸ Voir KRIESI Hanspeter, FREY Timotheos, MILIC Thomas, und RÜEGG Erwin, *Analyse des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses zum Elektrizitätsmarktgesetz*, Bern: BFE (OFEN), 2003.

¹⁶⁹ Parlement suisse, « Loi sur les installations électriques et loi sur l'approvisionnement en électricité », Débats du Parlement entre le 20 septembre 2005 et le 23 mars 2007, *Bulletin officiel : Les procès-verbaux du Conseil national et du Conseil des Etats*, <http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/index.htm>.

¹⁷⁰ « Die Entwicklung in der EU läuft in die gleiche Richtung. ».

Tout d'abord, concernant sa forme juridique, deux projets principaux s'affrontent¹⁷¹ : avoir un gestionnaire de réseau qui soit une société anonyme de droit privé (SA) ou avoir une société nationale d'exploitation appartenant aux collectivités publiques (établissement de droit public). L'idée de mettre la société aux mains de la Confédération est rapidement abandonnée, car les expropriations nécessaires compliqueraient davantage la réforme et rien ne semble justifier un changement, étant donné que, selon les parlementaires, le système aurait bien fonctionné jusqu'à maintenant¹⁷². Le choix de la société anonyme s'explique principalement par le fait qu'une société créée par les entreprises électriques était déjà active dans la gestion du réseau de transport, et ce, dans le contexte d'une traditionnelle autorégulation du secteur. Nous reviendrons sur ce point plus après.

Ensuite, toujours dans l'arène parlementaire, a été débattue la question de la neutralité du gestionnaire du réseau de transport, de son indépendance par rapport aux entreprises électriques. Des règles concernant la nomination des membres du Conseil d'administration ont été décidées pour garantir une certaine indépendance, sans pour autant péjorer le savoir-faire et l'expertise de la branche. La rédaction des tâches, droits et obligations du gestionnaire de réseau fait également débat : faut-il les détailler dans la loi, dans les statuts ou laisser une marge de manœuvre à l'entreprise ? Certaines tâches ont été inscrites dans la loi et d'autres dans les statuts, qui doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Il semble qu'au final une marge de manœuvre appréciable ait été laissée à l'entreprise, avec comme argument l'aspect opérationnel, dont le politique ne devrait pas s'occuper¹⁷³.

D'autres questions ont été également abordées, comme la nécessité de transparence concernant le prix du réseau, et la répartition des zones de réglage. La décision a été prise de n'avoir qu'une seule zone de réglage pour toute la Suisse, afin qu'un interlocuteur unique soit responsable pour les échanges internationaux. Pour finir, à l'instar du débat au sein de l'UE¹⁷⁴, la crainte d'une emprise étrangère a été évoquée. Les parlementaires tiennent à éviter une domination étrangère du réseau de transport d'électricité et ont voté des mesures en ce sens.

¹⁷¹ Auteur non spécifié, « Bagarre autour du réseau national », *Le Temps*, mercredi 19 juillet 2006.

¹⁷² L'entretien avec un collaborateur de l'OFEN confirme ces éléments retrouvés dans les débats parlementaires.

¹⁷³ En terme de *management*, il existe certes une distinction entre le politique, le stratégique et l'opérationnel, mais cette distinction est sujette à discussion et peut être considérée comme normative.

¹⁷⁴ Les débats au sein de l'UE témoignent d'une certaine crainte des investissements en Europe du géant russe Gazprom. Voir « Inquiétudes au Sénat sur l'achèvement de la libéralisation du marché européen de l'énergie », *EurActiv*, portail médiatique en ligne EurActiv.com, 17 avril 2008.

Ainsi, à l'issue des débats, les parlementaires ont adopté la LApEl et décidé que le réseau de transport soit géré par la société de réseau nationale Swissgrid SA, société dont les propriétaires actuels du réseau sont les actionnaires¹⁷⁵.

La propriété du réseau de transport est en train d'être transférée à Swissgrid. Et ce, non sans poser de problèmes. En effet, suite aux entretiens et aux recherches menés dans le cadre de ce travail, il apparaît que les réformes actuelles en cours mobilisent de nombreux collaborateurs¹⁷⁶, et représentent de nombreux défis, à l'instar des différents « défis réglementaires » discutés par Maegli, Jaag et Finger¹⁷⁷. Ceux-ci concernent la maintenance du réseau¹⁷⁸, l'énergie de réglage¹⁷⁹, et la gestion informatique du système¹⁸⁰.

Les entretiens menés et l'analyse des différentes sources¹⁸¹ et des statuts de Swissgrid¹⁸², montrent que le gestionnaire de réseau suisse est clairement eurocompatible. Avec Swissgrid, les exigences européennes sont remplies, tant en ce qui concerne la capacité du réseau, la sécurité de l'approvisionnement, la gestion des congestions et des compensations entre gestionnaires de réseau, qu'en termes d'indépendance du gestionnaire de réseau de transport, d'accès au réseau, de transparence et d'informations. La Suisse applique le deuxième modèle et passera bientôt, conformément à la LApEl, au premier modèle avec le transfert de propriété.

¹⁷⁵ Avec la LApEl, la gestion des réseaux de distribution reste aux mains des propriétaires actuels, mais ceux-ci doivent clairement séparer, dans la comptabilité, les activités de réseaux des autres activités, et respecter différentes normes assurant un accès non discriminatoire à tous les opérateurs.

¹⁷⁶ Divers projets sont en cours concernant le transfert de réseau de transport à Swissgrid, selon l'entretien avec un collaborateur d'Alpiq. Des documents internes consultés par l'auteur confirment cela.

¹⁷⁷ MAEGLI Martin, JAAG Christian et FINGER Matthias, « Coûts de la régulation des industries de réseaux : enseignements du réseau postal », *Revue d'économie industrielle*, 127, 3e trimestre 2009 : Varia, p. 47-68.

¹⁷⁸ Les entreprises propriétaires du réseau de transport, qui vont céder leur propriété à Swissgrid, proposeront des services de maintenance à Swissgrid. Dans une logique de marché, une certaine concurrence entre les offrants de ces services est censée faire diminuer les prix. Mais selon les entretiens menés, pour des raisons pratiques et de ressources humaines (compétence et disponibilité des collaborateurs), les anciens propriétaires seront les mieux à même de s'occuper de la maintenance de leur ancien réseau et pourront offrir leurs services au prix fort. L'ElCom devra empêcher les abus, mais cela ne sera pas une tâche des plus faciles.

¹⁷⁹ Il a été décidé que la quantité d'énergie de réglage à disposition de Swissgrid (c'est-à-dire la quantité d'énergie qui a pour but de maintenir les échanges d'électricité au niveau prévu et de garantir l'exploitation sûre du réseau, définition selon Swissgrid, « Glossaire des règles du marché suisse de l'électricité », 1re édition, V1.0, 2010), soit plus importante. De plus, fruit des débats parlementaires, cette énergie doit provenir de sources hydrauliques. Une telle mesure est certes plus sûre et plus écologique, mais elle a un coût important, plus important que par le passé. Selon le collaborateur d'Alpiq interviewé, des mesures de sécurité draconiennes ont été mises en place.

¹⁸⁰ La proportion de collaborateurs d'une entreprise électrique œuvrant pour les IT (technologies de l'information, principalement l'informatique) est très élevée. Selon le collaborateur d'Alpiq interviewé, près de la moitié des effectifs d'Alpiq à Lausanne travaillent dans ce domaine. Avec Swissgrid, un nouveau système informatique remplace sept systèmes de réglage différents. Ainsi les activités informatiques déjà compliquées se complexifient encore davantage, au moins pendant une période transitoire. Pour plus d'informations sur les méthodes d'informatiques pour les paiements entre gestionnaires de réseaux à l'intérieur du marché intérieur électrique de l'UE, OLMOS L. et PEREZ-ARRIAGA I.J., « Evaluation of Three Methods Proposed for the Computation of Inter-TSO Payments in the Internal Electricity Market of the European Union », *IEEE Transactions on Power Systems*, Volume: 22 Issue: 4, novembre 2007, p. 1507 – 1522, et SAGUAN Marcelo, PEREZ Yannick et GLACHANT Jean-Michel, « L'architecture de marchés électriques : l'indispensable marché du temps réel d'électricité », *Revue d'économie industrielle*, 127, 3e trimestre 2009 : Varia, p. 69-88.

¹⁸¹ Reposant principalement sur les procès-verbaux du Parlement, les entretiens menés, les prises de positions des différents acteurs, et les articles de ROULET Christophe, BODER Willy, HOCHULI Ron et VEYA Pierre du quotidien *Le Temps*, présentés dans la bibliographie.

¹⁸² Les statuts de Swissgrid, classés confidentiels, ont été mis à la disposition de l'auteur.

Une solution du secteur

De manière générale, lors de l'élaboration de la LApEl, le secteur de l'électricité suisse a joué un rôle important de *lobbying*¹⁸³. Lors des débats au Parlement, un argument apparaît à plusieurs reprises : Swissgrid existe déjà et fonctionne bien. En effet, le secteur de l'électricité avait déjà créé un gestionnaire de réseau de transport national.

Au premier abord, cette anticipation du secteur semblerait s'expliquer par le rejet populaire de la LME qui retarde la libéralisation du marché de l'électricité de quelques années, mais on constate que c'est avant l'échec de la LME que le secteur s'est organisé. Ainsi, avant même que les élus débattent de son statut et élaborent les bases légales de ses activités, Swissgrid était actif. Le secteur avait anticipé la libéralisation et les exigences de l'UE en créant en 2000, ETRANS devenu par la suite Swissgrid. En approfondissant la question, on s'aperçoit que les acteurs du secteur étaient au départ loin d'être unanimes sur la question du gestionnaire de réseau de transport¹⁸⁴.

Cette anticipation corrobore la thèse de Maggetti, Afonso et Fontana selon laquelle la création du gestionnaire de réseau suisse est le signe d'une dépendance au sentier¹⁸⁵ d'un secteur marqué par l'autorégulation, plutôt que le signe d'une compétition saine¹⁸⁶. En effet, le domaine, bien que majoritairement aux mains des collectivités publiques, n'est pas soumis à un cadre législatif et administratif très strict et jouit, de ce fait, d'une certaine liberté pour s'organiser, se réguler lui-même.

Les élus étaient certes libres, même *a posteriori*, d'imposer leurs choix – toutes sortes de scénarii étaient envisageables, par exemple la création d'une société appartenant à la Confédération –, mais l'analyse montre que les élus ont été incités à suivre les idées du secteur, constatant que le système, déjà organisé par la branche elle-même, fonctionnait.

Un gestionnaire de réseau « plus qu'européanisé »

Non seulement l'analyse du gestionnaire de réseau de transport montre que la Suisse est européanisée, mais elle montre aussi qu'avec la solution choisie, la Suisse se retrouve plus proche des « recommandations » européennes que plusieurs Etats membres de

¹⁸³ GAUCH Carole, REBER Simon et WIRZ Rolf, « Elektrizitätsmarktliberalisierung Schweiz : Gesetzgebungsprozess unter dem Einfluss der EU », travail de séminaire, Seminar *Die Schweiz in Europa, Europa in der Schweiz*, Prof. Dr. Christine Trampusch, Université de Berne, 31 mars 2011, p. 13

¹⁸⁴ Deux pôles distincts existaient au sein même des plus grandes entreprises électriques en possession du réseau (au nombre de sept à ce moment-là qui sont devenues par la suite les trois dont nous avons parlé). Voir ROULET Christophe, « Les distributeurs suisses se regroupent en vue de la libéralisation de l'électricité », *Le Temps*, 8 janvier 1999, et ROULET Christophe, « La libéralisation prévue des réseaux d'électricité fait réagir les producteurs suisses », *Le Temps*, 6 février 1999.

¹⁸⁵ Voir note 120.

¹⁸⁶ « This indicates strong path-dependent patterns in the regulation of a sector through self-regulation rather than arms-length competition », MAGGETTI Martino, AFONSO Alexandre et FONTANA Marie-Christine, *art. cit.*, p. 8.

l'UE. L'Autriche – pays de l'UE qui possède de nombreuses similitudes avec la Suisse (pays alpin avec une importante production d'électricité hydraulique) – a par exemple choisi le troisième modèle (ITO)¹⁸⁷. Notons que ce n'est pas le seul cas où la Suisse a adopté des réformes plus proches des recommandations européennes que les Etats membres¹⁸⁸. L'hypothèse qui peut être émise est qu'au vu des débats européens, les projections aurait pu faire penser que l'UE allait dans ce sens et n'autoriserait plus un troisième modèle. Cet argument se retrouve dans certaines interventions parlementaires lors des débats sur la LApEl, et comme nous l'avons vu, c'est en effet ce qui était initialement envisagé au sein de l'UE.

En vue de signer un accord, l'anticipation des développements de l'UE et la volonté d'adopter une législation exemplaire peut aussi être un point stratégique à faire valoir à la table des négociations.

L'anticipation du secteur de l'électricité, la nécessité de signer un accord avec l'UE qui concerne l'électricité et, selon certains acteurs, l'urgence d'un tel accord s'expliquent sans doute par les nombreux intérêts économiques à défendre dans ce domaine. En effet, comme l'affirme le Conseil fédéral, c'est lorsque « des intérêts économiques (capacité concurrentielle) le demandent ou le justifient »¹⁸⁹ que la Suisse s'adapte. Avant d'aborder les négociations en cours, c'est sur ces intérêts que se concentre la partie suivante.

7. Les intérêts économiques qui expliquent l'europanisation

Comme déjà évoqué, pour des sujets dans lesquels de nombreux intérêts économiques sont en jeu, les décideurs (*decision-makers*) peuvent utiliser l'UE comme opportunité : il s'avère plus facile de faire passer des réformes sous prétexte qu'elles sont des exigences de l'UE. Les intérêts économiques du secteur de l'électricité et des milieux économiques qui expliquent l'europanisation du marché suisse de l'électricité sont multiples. Outre

¹⁸⁷ Selon les articles de journaux et un échange de courriels avec le secrétariat de Austrian Power Grid AG. L'Autriche compte trois gestionnaires de réseaux qui appartiennent chacun à une entreprise électrique : Austrian Power Grid AG, TIWAG-Netz AG, et VKW-Netz AG.

¹⁸⁸ « Occasionally, the non-member state Switzerland tries to be a *Musterschüler* and transposes EU laws into national legislation even before the member states, as in the case of the 1997 directive on migrant workers. », KUX Stephan et SVERDRUP Ulf, « Fuzzy borders and adaptative outsiders: Norway, Switzerland and the eu », *Journal of European Integration*, 22 :3, 2000, p. 237-270, p. 251

¹⁸⁹ Rapport Europe 2006 du Conseil fédéral, 06.064, 28 juin 2006, p. 6476-6477.

l'accès au marché européen avec ses près de 450 millions de consommateurs¹⁹⁰, deux éléments majeurs expliquent la nécessité pour la Suisse de s'intégrer au marché européen. Il s'agit tout d'abord de maintenir son rôle de plaque tournante, et ensuite de développer sa fonction de batterie pour l'Europe (Eurobatterie)¹⁹¹. Voyons plus en détails ces deux aspects et les enjeux sous-jacents.

Plaque tournante

La situation géographique et topographique de la Suisse a, dès les débuts, favorisé la collaboration avec les pays voisins dans le domaine de l'électricité. La Suisse, qui collabore depuis fort longtemps avec les pays européens, est reconnue comme pionnière en ce domaine et constitue une plaque tournante de l'électricité¹⁹².

23% de l'électricité fournie au sein du réseau européen traverse la Suisse, 80% de l'électricité importée est réexportée¹⁹³, plus de 30 lignes relient le réseau de transport suisse à l'étranger et acheminent 11% de l'électricité totale échangée entre les pays membres d'ENTSO-E¹⁹⁴, alors que sa production correspond à peu près aux 3% de la production de l'ensemble des membres¹⁹⁵. La Suisse constitue donc un pays de transit important (voir les schémas en annexe 10.4), surtout pour ses pays voisins, étant donné que dans les échanges avec l'étranger, plus de 95% du volume total concernent l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche¹⁹⁶. De plus, le réseau de transport suisse est « l'un des plus denses au monde, avec ses quelque 15'000 pylônes électriques et 120 postes de couplage »¹⁹⁷.

Dès les débuts la Suisse est interconnectée à d'autres réseaux nationaux et collabore étroitement avec eux. L'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE) a été créée en 1951 par l'Allemagne, la France et la Suisse, qui, en 1958, relient leurs réseaux de 220 kV. En 1967, le réseau à très haute tension (380 kV) est interconnecté grâce à la cellule de couplage centrale située à Laufenbourg dans le canton d'Argovie, en Suisse. Elle permet de stabiliser le réseau et de sécuriser l'approvisionnement. Elle est surnommée l'« étoile de Laufenbourg »¹⁹⁸. De cette

¹⁹⁰ BODER Willy, « Quelques députés suisses perturbent l'Europe électrique », *Le Temps*, 10 juillet 2006.

¹⁹¹ HÖLTSCHI René (Brüssel), « Die Batterie wartet auf Anschluss », *Neue Zürcher Zeitung*, 16 avril 2011.

¹⁹² REITZE Matthias, *op. cit.*, p. 72.

¹⁹³ Energieforum Schweiz, « Energie-Nachrichten : Nouvelles de l'énergie », No. 4, 2010, p. 17.

¹⁹⁴ Swissgrid, « ENTSO-E: Swissgrid au sein du réseau d'interconnexion européen »

<https://www.swissgrid.ch/swissgrid/fr/home/europa/cooperations/entso-e.html>

¹⁹⁵ BODER Willy, « Quelques députés suisses perturbent l'Europe électrique », 10 juillet 2006.

¹⁹⁶ OFEN, Statistique suisse de l'électricité 2009, p. 37.

¹⁹⁷ Echange écrit (avec questionnaire) avec l'ancien Conseiller d'Etat valaisan Thomas Burgener, représentant des cantons au Conseil d'administration de Swissgrid.

¹⁹⁸ Site Internet de Swissgrid, de ENTSO-E et Dictionnaire historique de la Suisse en ligne.

collaboration résultent une certaine compatibilité technique entre les normes et les mesures et un contact permanent concernant la gestion du réseau étant donné que si un problème a lieu sur une partie du réseau, il aura des conséquences sur l'ensemble du réseau, comme le montre notamment la panne de 2003 survenue en Italie¹⁹⁹.

Au sein du réseau d'interconnexion international, le gestionnaire des 6700 km du réseau suisse de transport (à haute tension : 220/380 kV), Swissgrid, assure une mission de coordination et de surveillance dans le cadre de l'UCTE qui, depuis le 1er juillet 2009, fait partie, comme tous les autres gestionnaires de réseau de transport européens, d'ENTSO-E.

Cette fonction de plaque tournante permet à la Suisse de jouir d'une position intéressante à plus d'un titre. Stratégiquement, elle offre la gestion du transit et techniquement elle incite à être à la pointe dans le domaine. En termes financiers, cela engendre des investissements importants pour le réseau et pour le domaine en général, ce qui à son tour stimule l'ensemble de l'économie suisse.

A l'heure actuelle, rester une plaque tournante, comme l'indiquent les divers entretiens menés, est un réel défi pour la Suisse. Elle doit éviter d'être contournée, comme certains projets l'envisagent. Pour Roadmap 2050²⁰⁰ par exemple, une option possible serait de créer un marché européen de l'électricité dont les axes principaux du réseau ne passeraient pas par la Suisse (voir annexe 10.6). Le Commissaire européen Oettinger met également en garde la Suisse : « si Berne refuse les règles de l'UE, le futur réseau pourrait être construit sans la Suisse »²⁰¹.

Eurobatterie

Dans le contexte d'un réseau européen interconnecté, la capacité de stockage indirecte d'électricité des barrages joue un rôle clé. Nommée parfois château d'eau de l'Europe²⁰², la Suisse produit en majeure partie de l'électricité issue de sources hydrauliques, 55,8% en 2009 dont 24,2% des centrales au fil de l'eau et 31,6% des centrales à accumulation (barrages). Le reste de la production nationale provient, à l'heure actuelle ²⁰³,

¹⁹⁹ Voir OFEN, « Rapport concernant la panne de courant survenue en Italie le 28 septembre 2003 », novembre 2003.

²⁰⁰ Site Internet de l'European Climate Foundation (ECF), www.roadmap2050.eu, consulté le 23 août 2011.

²⁰¹ TSRInfo, « L'UE veut intégrer la Suisse dans son futur réseau. Cela serait bénéfique pour les deux, selon Bruxelles », *TSR*, 16 avril 2011, www.tsr.ch.

²⁰² WÜTHRICH Bernard, « La Suisse, château d'eau de l'Europe », *Le Temps*, 6 août 2009.

²⁰³ Suite aux tristes événements de Fukushima au Japon, des débats sont en cours concernant la production nucléaire suisse. Il se pourrait que d'ici 2034 la Suisse ne produise plus de nucléaire. Voir OFEN, « Dans sa nouvelle stratégie, le Conseil fédéral se décide pour l'abandon progressif du nucléaire », communiqué du 25 mai 2011, et les débats en cours au Parlement suisse, notamment les débats du Conseil national du 8 juin 2011 et du Conseil des Etats du 29 septembre 2011.

principalement des centrales nucléaires (39,3%), mais aussi des centrales thermiques classiques et d'autres sources (4,9%)²⁰⁴.

La production d'électricité à partir de barrages ou de bassins d'accumulation, contrairement à une production dite de bande comme celle du nucléaire, a deux avantages principaux. D'une part elle peut être modifiée rapidement en fonction de la demande, et d'autre part, lorsque trop d'énergie est produite sur un réseau, le surplus peut être utilisé pour remplir les barrages, par la technique de pompage-turbinage²⁰⁵. Cela représente une fonction physique (comme une batterie) intéressante, tout particulièrement pour compenser certains types de production d'électricité qui fluctuent fortement en fonction des conditions météorologiques sur le très court terme, comme l'éolien et le solaire (appelés aussi sources intermittentes). Faire varier la production d'électricité grâce aux barrages est également financièrement très bénéfique. Produire davantage d'électricité lorsque le prix du marché est élevé, par exemple aux heures de pointe, et en acheter lorsque son prix est bas, par exemple la nuit, permet de faire d'importants bénéfices²⁰⁶. Il est intéressant de noter que le prix de l'électricité a déjà été négatif en raison d'une surproduction d'électricité sur le réseau. Certaines entreprises suisses ont donc reçu de l'argent pour remplir leurs barrages²⁰⁷.

La fonction d'Eurobatterie s'avère donc financièrement très intéressante pour le secteur de l'électricité et pour l'économie suisse en général. Elle pourrait même encore se renforcer dans le contexte du marché européen dont les ambitions sont de produire un maximum d'énergie issue de sources intermittentes, notamment à partir du vent au nord de l'Europe et du soleil au sud de l'Europe et en Afrique du Nord²⁰⁸. La carte du projet DESERTEC présentée en annexe (10.5) en est une bonne illustration.

Autres intérêts

D'autres éléments pourraient être considérés comme intéressants pour la Suisse, mais ils ne font l'unanimité ni au sein du secteur de l'électricité, ni au sein des milieux économiques suisses en général. Une labellisation « verte » de l'énergie suisse issue de

²⁰⁴ OFEN, Statistique suisse de l'électricité 2009, Production d'électricité en 2009 par catégories de centrales, p. 3.

²⁰⁵ Soulignons tout de même que le stockage d'électricité par cette technique connaît une perte importante d'énergie. De plus, cette technique fait débat : l'énergie hydraulique perd ses qualités d'énergie verte si elle provient de pompage-turbinage d'énergie non-verte comme le nucléaire.

²⁰⁶ En 2009, « les échanges d'électricité avec l'étranger se sont soldés par un excédent de recettes de 1553 millions », OFEN, Statistique suisse de l'électricité 2009, p. 47.

²⁰⁷ Swissgrid, « Avec énergie vers l'avenir », *Corporate brochure*, www.swissgrid.ch p. 16, et selon l'entretien avec un collaborateur d'Alpiq.

²⁰⁸ Comme en témoignent divers projets soutenus par la Commission européenne (voir son site Internet). Voir aussi STASIAKOWSKA Agnieszka, *art. cit.*

l'hydraulique pourrait par exemple rapporter davantage²⁰⁹. La directive européenne relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables²¹⁰ permettrait à la Suisse « d'établir des liens et de se positionner dans le domaine des énergies renouvelables au niveau européen, ce qui peut offrir de nouveaux débouchés à la branche de l'électricité et des cleantech »²¹¹. La Suisse aurait un certain potentiel à exploiter, des opportunités, et certains intérêts à faire valoir concernant l'énergie, mais aurait beaucoup de règles à adapter. Règles sur lesquelles, en tant que non membre de l'UE et sans accord, elle n'a pas d'influence.

Le risque d'exclusion

Une intégration de la Suisse au réseau européen existe, *de facto*, de manière pragmatique, technique et concrète, et ce, depuis longtemps. Cependant, institutionnellement et politiquement, la Suisse reste à part, dans la mesure où elle n'est pas membre de l'UE²¹² et n'a, pour l'instant, pas conclu d'accord avec l'UE dans le domaine.

Comme nous l'avons vu, le marché européen de l'électricité se développe, s'institutionnalise et se réglemente davantage à l'échelon communautaire, pour la régulation avec la création d'ACER et pour la gestion du réseau avec la création d'ENTSO-E. Les milieux économiques et le secteur de l'électricité suisses ont intérêt à participer à ces développements. A l'heure actuelle, Swissgrid est membre d'ENTSO-E, même membre fondateur, signe de son intégration au marché européen, mais la participation de Swissgrid à cette organisation n'est pas optimale sans accord formel avec l'UE²¹³. Concernant la participation de la Suisse à ACER, au regard de son rôle d'agence de régulation, l'ElCom est appelée à collaborer avec les autorités de régulation regroupées au sein de cette agence. Cependant, les bases légales de celle-ci mentionnent

²⁰⁹ La problématique du pompage-turbinage persiste tout de même : si de l'énergie de source non « verte » comme le nucléaire est utilisée pour remplir un barrage, l'énergie issue de ce barrage peut-elle être labellisée « verte » ? Une certaine transparence est possible, mais ne résout pas forcément le problème.

²¹⁰ Directive (déjà citée) 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JO L 140 du 5.6.2009*, p. 16-62.

²¹¹ Communiqué de presse de l'OFEN intitulé « Le Conseil fédéral confirme l'extension du mandat de négociation d'un accord sur l'énergie avec l'UE », Berne, 17.09.2010, site Internet de l'OFEN, www.uvek.admin.ch.

²¹² Elle n'a donc pas de représentants au sein du Conseil européen, ni du Conseil de l'UE (Conseil Transports, Télécommunications et Energie), ni de la Commission européenne (Direction Générale Energie), ni du Parlement européen (Commission Industrie, Recherche et Energie).

²¹³ Selon les entretiens menés.

explicitement qu'un accord doit être signé pour participer à ses activités²¹⁴. Pour l'heure, l'ElCom n'a donc pas d'accès direct et officiel à ACER.

Pour le domaine de l'électricité dans lequel la Suisse est intégrée de fait, il avait été possible, sans accord, de défendre de manière optimale les intérêts économiques. Une reprise de l'acquis n'était en fait pas nécessaire par le passé, car celui-ci était faible. Comme nous l'avons vu, les premières étapes du marché européen de l'électricité sont récentes (années 90) et le marché se développe lentement, laissant une marge de manœuvre importante aux Etats membres. L'approche européenne privilégiait une coopération informelle, décentralisée et pragmatique entre les acteurs du secteur, ce qui correspondait tout à fait aux acteurs suisses. La gouvernance ouverte et flexible du secteur, avec des fora tels ceux de Florence et de Madrid, a favorisé une inclusion des non membres de l'UE comme la Suisse et a permis une bonne coopération avec ceux-ci. Les acteurs du marché suisse de l'électricité, traditionnellement intégrés physiquement et économiquement, avaient un moyen d'influence politique. Une fenêtre d'opportunité leur était ouverte. Les développements européens la ferment²¹⁵. Ces acteurs se trouvent politiquement isolés, ou en passe de le devenir étant donné que les développements au sein de l'UE sont récents. Soulignons que même le processus d'institutionnalisation informelle tend à les exclure, par exemple lorsque les associations régionales de gestionnaires de réseau se fédèrent informellement avec ETSO avant la création d'ENTSO-E²¹⁶.

Une telle exclusion représente un risque pour les acteurs suisses. La position de plaque tournante et le rôle d'Eurobatterie sont menacés. De plus, sans participation garantie aux développements du marché européen, la Suisse est privée des fonds et des plans d'investissements européens. Les acteurs suisses doivent donc choisir entre un accord bilatéral ou une adaptation autonome²¹⁷. Une adhésion de la Suisse à l'UE serait également une option envisageable. Il ne semble cependant pas judicieux d'en discuter dans la mesure où pour l'instant la voie bilatérale est privilégiée²¹⁸ et aucune majorité en faveur d'une adhésion ne semble se dessiner sur le court terme. Dans le cas de

²¹⁴ Selon l'Article 31 alinéa 1 du Règlement 713/2009/CE, cette agence « est ouverte à la participation de pays tiers qui ont conclu des accords avec la Communauté, en vertu desquels ils ont adopté et appliquent le droit communautaire dans le domaine de l'énergie et, le cas échéant, dans les domaines de l'environnement et de la concurrence ».

²¹⁵ JEGEN, *art. cit.*, p. 597.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 589.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 599.

²¹⁸ Rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (en réponse au postulat Markwalder [09.3560] «Politique européenne. Evaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration»), 10.086, 17 septembre 2010.

l'électricité, un accord serait plus à même de défendre les intérêts suisses, la participation à ACER et ENTSO-E y étant soumise. C'est la raison pour laquelle des négociations sont en cours depuis 2007.

La nécessité d'un accord

Pour le secteur de l'électricité et les milieux économiques, la signature d'un accord est jugée urgente²¹⁹ et nécessaire, car indispensable à la défense des intérêts économiques présentés plus avant, estimés par ailleurs profitables à la Suisse en général. Cela ressort tout particulièrement des débats parlementaires et des entretiens menés.

En créant Swissgrid, les acteurs du secteur de l'électricité avaient d'ailleurs déjà en vue la signature d'un accord :

« En créant cette société, la Suisse a répondu à une revendication centrale de l'Union européenne : l'UE avait posé la condition de fonder une société nationale du réseau pour pouvoir négocier bilatéralement un accord en matière d'électricité. »²²⁰

Un accord s'avère nécessaire pour assurer une participation de la Suisse au marché européen de l'électricité (et donc à ACER et à ENTSO-E), et également pour garantir l'approvisionnement de la Suisse²²¹. De manière générale, dans la situation actuelle, la Suisse ne peut être autosuffisante²²². Globalement exportatrice, la Suisse dépend tout de même de l'étranger, notamment à certaines périodes. Durant l'hiver, la Suisse importe plus, car la production indigène ne suffit pas à répondre à la demande d'électricité. Ces dernières années, le déséquilibre de la demande d'électricité s'est même accentué²²³. La compensation se fait principalement par l'achat d'énergie sur le parc nucléaire français, avec lequel, pour s'assurer un approvisionnement, la Suisse a conclu des contrats à long terme²²⁴. Formaliser tous ces échanges par un accord permettrait de garantir une certaine sécurité de l'approvisionnement.

Ainsi, si la Suisse reste dépendante de l'étranger en terme d'approvisionnement et ne souhaite pas renoncer aux intérêts du négoce d'électricité, un accord est nécessaire.

²¹⁹ Lors de l'entretien mené avec un collaborateur d'Alpiq, celui-ci annonce qu'un accord devrait (et pourrait) être signé concernant l'électricité exclusivement, ce dont fait part le communiqué de presse de l'AES, « L'AES revendique un accord autonome sur l'électricité », 7 février 2011.

²²⁰ AES « Tout d'abord, la libéralisation du marché européen de l'électricité incite le marché suisse à s'ouvrir. » <http://www.electricite.ch/fr/dossiers/marche-de-lelectricite/questions-et-reponses/questions-reponses-du-public-des-medias.html>, consulté le 22 mars 2011.

²²¹ « La libéralisation en Suisse s'appuie sur les directives de l'UE, l'objectif étant de renforcer la sécurité en matière d'approvisionnement et d'améliorer la compétitivité du pays. » Swissgrid, https://www.swissgrid.ch/swissgrid/fr/home/europa/european_overview/history.html, consulté le 22 mars 2011.

²²² MEISTER Urs, « Sécurité énergétique sans autarcie : la Suisse dans le contexte global », *Avenir Suisse*, décembre 2010.

²²³ OFEN, Statistique suisse de l'électricité 2009, p. 34.

²²⁴ La Suisse participe financièrement à la construction des centrales hexagonales et celles-ci lui assurent un approvisionnement sur le long terme. Pour plus d'informations à ce sujet, voir BALTHASAR Michèle, *Elektrizitätslieferungsverträge im Hinblick auf die Strommarktöffnung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen und europäischen Wettbewerbsrechts*, Europa Institut Zürich, Herausgeber: Roger Zäch, Rolf H. Weber, Daniel Thürer, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Basel, Genf, 2007.

Un accord sur l'énergie en passe d'être signé

Le sujet de l'électricité avait sûrement déjà été abordé de manière informelle lors des négociations en vue des accords bilatéraux I et II²²⁵, notamment suite au *blackout* italien du 28 septembre 2003, mais officiellement, et selon les entretiens menés, aucune discussion à ce sujet n'a eu lieu. Ce n'est qu'en 2007 que les négociations ont commencé. Il est difficile de déterminer qui est demandeur²²⁶. Selon l'entretien mené avec un collaborateur d'Alpiq, officiellement l'UE serait demandeuse (depuis le *blackout* de 2003), mais dans les faits, c'est plutôt la Suisse qui tient ce rôle. La Suisse dépend de l'UE à bien des égards et c'est cette dernière qui dicte les règles. La Suisse pèse peu face aux vingt-sept qui ont beaucoup d'autres préoccupations que la participation suisse au marché de l'électricité²²⁷. Elle a des atouts à faire valoir, une position centrale et passablement d'énergie hydraulique, mais sur le long terme l'UE pourrait se passer de la Suisse. Le risque de la Suisse d'être contournée est perçu comme réel et son rôle de batterie pourrait être remplacé en développant l'hydraulique ailleurs. L'Autriche est également dotée de ressources hydrauliques considérables (barrages). Il semble en fin de compte que les deux parties ont intérêt à collaborer, que les deux sont demandeuses d'un accord.

La Suisse souhaite s'assurer une participation au marché européen de l'électricité, et l'UE un fonctionnement efficace et sûr du marché. A cet égard, la Conseillère fédérale Doris Leuthard compare les négociations en cours sur l'énergie « à un catalogue de sujets « d'intérêts mutuels » »²²⁸ et selon le Commissaire Oettinger, « un marché libre de l'électricité avec des « règles du jeu unifiées » »²²⁹ serait attractif pour tous, les Etats membres et la Suisse.

Un accord sur l'énergie entre la Suisse et l'UE est en cours de négociation et pourrait être signé tout prochainement²³⁰. Néanmoins, plusieurs questions restent toujours ouvertes et posent problème (voir le schéma présenté en annexe 10.7).

²²⁵ C'est du moins ce que suggéraient deux collaborateurs de la Mission suisse auprès de l'UE lors d'un entretien effectué en mars 2008, dans le cadre du cours de LERESCHE Jean-Philippe intitulé « Politique européenne : Analyse de la gouvernance territoriale » à l'Université de Lausanne.

²²⁶ Toutes les personnes rencontrées lors des entretiens s'accordent là-dessus.

²²⁷ Selon l'entretien avec un collaborateur d'Alpiq qui a souligné qu'il ne parlerait pas de la sorte à un journaliste, et selon l'article de BODER Willy, « Nous sommes des nains en Europe », interview de ROHRBACH Kurt, 23 septembre 2006.

²²⁸ WERLY Richard, « A Bruxelles, l'énergie fait converger la Suisse et l'Europe », *Le Temps*, mercredi 20 avril 2011 et TSR, TSRinfo, « L'UE veut intégrer la Suisse dans son futur réseau. Cela serait bénéfique pour les deux, selon Bruxelles », 16 avril 2011, <http://www.tsr.ch/info/suisse/3084755-l-ue-veut-integrer-la-suisse-dans-son-futur-reseau-cela-serait-benefique-pour-les-deux-selon-bruxelles.html>

²²⁹ TSR, TSRinfo, « L'UE veut intégrer la Suisse dans son futur réseau. Cela serait bénéfique pour les deux, selon Bruxelles », 16 avril 2011, <http://www.tsr.ch/info/suisse/3084755-l-ue-veut-integrer-la-suisse-dans-son-futur-reseau-cela-serait-benefique-pour-les-deux-selon-bruxelles.html>.

²³⁰ HÖLTSCI René (Brüssel), « Die Batterie wartet auf Anschluss », *Neue Zürcher Zeitung*, 16. April 2011 ; (sda/ats),

Tout d'abord, pour l'électricité, il s'agit de la libéralisation de la Suisse qui serait insuffisante selon l'UE²³¹, de la question des contrats à long terme²³² et des modalités de participation à ENTSO-E et ACER²³³. Selon les entretiens menés, ces questions semblent cependant quasiment réglées et la Suisse peut être jugée comme prête concernant le domaine de l'électricité.

Ensuite, ce sont les questions concernant l'énergie en général, notamment la reprise par la Suisse de l'acquis concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, qui occupent davantage les négociateurs. L'UE ne serait pas d'accord que la Suisse signe un accord exclusivement sur l'électricité sans reprendre l'acquis dans le domaine de l'énergie en général²³⁴. Au vu de la situation actuelle – une Suisse prête concernant l'électricité et pas encore concernant l'énergie en général –, il est de toute façon prévu de mettre en œuvre l'accord en deux étapes : l'électricité et certaines règles concernant les énergies renouvelables d'abord, un plus large éventail d'éléments concernant l'énergie en général ensuite, avec notamment l'incitation à l'efficacité et l'efficacité énergétique.

Enfin, et pas des moindres, les « questions institutionnelles » restent ouvertes. Au vu de leur importance dans les négociations en cours, il semble indispensable de les examiner.

Les questions institutionnelles

La Suisse entretient des relations singulières avec l'UE. Celles-ci sont jugées « bonnes, intenses et étendues »²³⁵. Au fil des années, les accords Suisse – UE sont devenus « un ensemble très complexe d'accords multiples »²³⁶. Lorsqu'un accord est négocié entre la Suisse et l'UE, comme c'est le cas depuis 2007 pour l'électricité (et avec l'extension du mandat, pour l'énergie), des aspects institutionnels posent problème. De par son statut

« Energieabkommen soll im Spätherbst stehen », *Neue Zürcher Zeitung, NZZonline*, 19. April 2011 ; WERLY Richard, « A Bruxelles, l'énergie fait converger la Suisse et l'Europe », *Le Temps*, mercredi 20 avril 2011 ; PETIGNAT Yves, « Le Conseil fédéral «se hâte lentement» sur la voie bilatérale », *Le Temps*, 6 mai 2011.

²³¹ La Suisse n'a en effet pas (encore) totalement libéralisé son marché, comme nous l'avons vu. La principale critique de l'UE est que la libéralisation totale ne soit pas garantie, étant donné que l'arrêt qui la mettrait en vigueur est soumis au référendum facultatif.

²³² Leur existence ne serait pas le problème, mais l'accès discriminatoire au réseau qui pourrait en résulter. La procédure de mise aux enchères (*Auction*) pourrait être la solution à ce problème (entretien Swissgrid). Pour plus d'informations sur les contrats à long terme, BALTHASAR Michèle, *Elektrizitätslieferungsverträge im Hinblick auf die Strommarktöffnung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen und europäischen Wettbewerbsrechts*, Europa Institut Zürich, Herausgeber: Roger Zäch, Rolf H. Weber, Daniel Thürer, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Basel, Genf, 2007.

²³³ Des questions techniques plus spécifiques, de détail, sont également encore à régler. (entretien BI) et Commission européenne, « Négociations sur l'électricité entre l'UE et la Suisse », discours de BARBASO Fabrizio, Directeur Général Adjoint Energie à la Direction Générale Energie et Transports lors du 4e Congrès suisse de l'électricité, Berne, 11 et 12 janvier 2010.

²³⁴ Selon le collaborateur d'Alpiq, un accord sur l'électricité uniquement pourrait maintenant être signé. Selon le collaborateur de l'OFEN, si un accord pouvait être signé, il le serait. Il poursuit en indiquant que si pour l'instant ce n'est pas le cas, ce n'est pas pour rien : les négociations sont en cours et des points restent à régler par rapport à la reprise de l'acquis concernant l'énergie en général.

²³⁵ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE », 3060^{ème} session du Conseil « Affaires générales », Bruxelles, 14 décembre 2010, p. 6.

²³⁶ *Ibid.*, p. 7.

particulier et son abstention institutionnelle²³⁷ par rapport à l'UE, la Suisse doit, lorsqu'un accord est signé, redéfinir et négocier sa position face au droit européen. Les questions institutionnelles se résument en quatre points cruciaux²³⁸ :

- l'acquis communautaire : quelle est la procédure de reprise de l'acquis ? Une reprise automatique étant quasiment exclue, comment dynamiser la reprise du droit européen par la Suisse ? Et comment assurer une participation de la Suisse à la prise de décision ?
- l'interprétation homogène des accords : quelles règles appliquer pour l'interprétation d'un accord ? La Suisse, reconnaît-elle la Cour de justice de l'UE et sa jurisprudence ?
- un mécanisme indépendant de surveillance et d'exécution des décisions de justice concernant l'application des accords : qui veille à l'application des accords ? La Commission européenne ?
- un mécanisme de règlement des différends : pour l'instant des comités mixtes existent. Cela doit-il changer ? Faut-il modifier les annexes d'un accord s'il y a un différend ou un développement ? Faut-il mettre en place des procédures d'arbitrage ? La Suisse, reconnaît-elle la Cour de justice de l'UE et sa jurisprudence ?

Pour l'heure, la Suisse souhaite poursuivre sur la voie bilatérale²³⁹. Cependant, sans résoudre ces aspects institutionnels, ou « questions horizontales »²⁴⁰, aucun accord ne peut être conclu. Le Conseil de l'UE a en effet indiqué que le système actuel d'accords sectoriels est devenu trop complexe et a atteint ses limites²⁴¹. Actuellement, un groupe de travail informel mixte, de la Commission européenne et des autorités suisses, se penche sur ces questions. Il vise à trouver des mécanismes acceptables pour les deux parties. La reprise automatique de l'évolution du droit européen est au cœur du débat en Suisse, notamment car cela touche à des questions sensibles de souveraineté²⁴². Même si à ce jour aucun mandat de négociation n'a encore été délivré sur ce sujet, et « les positions respectives restent très éloignées »²⁴³, la recherche d'une solution globale

²³⁷ LINDER Wolf, « Europe and Switzerland: Europeanization without EU-membership », in TRAMPUSCH Christine et MACH André (Hrsg.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London/New York: Routledge, 2010, pp. 6-7.

²³⁸ Site Internet du BI <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/index.html?lang=fr>, consulté le 25 mai 2011.

²³⁹ Rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (en réponse au postulat Markwalder [09.3560] « Politique européenne. Evaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration »), 10.086, 17 septembre 2010.

²⁴⁰ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE », 3060^{ème} session du Conseil « Affaires générales », Bruxelles, 14 décembre 2010, p. 7.

²⁴¹ En effet, pour reprendre les mots exacts du Conseil : « Tout en respectant pleinement la souveraineté et les choix de la Suisse, le Conseil est arrivé à la conclusion que, si le système actuel d'accords bilatéraux a bien fonctionné par le passé, le principal défi pour les années à venir sera d'aller au-delà de ce système, qui est devenu complexe, difficile à gérer et a manifestement atteint ses limites. », *ibidem*.

²⁴² PETIGNAT Yves, « Le Conseil fédéral «se hâte lentement» sur la voie bilatérale », *Le Temps*, 6 mai 2011.

²⁴³ *Ibidem*.

négociable est en cours, et des solutions concrètes et pragmatiques, acceptables par les deux parties, seraient en train de voir le jour pour un accord sur l'énergie²⁴⁴.

8. Conclusion

Au terme de notre travail, après avoir mis en lumière les éléments importants des développements du marché européen de l'électricité et analysé leur influence sur les réformes suisses, il semble essentiel de reprendre nos hypothèses et dresser un bilan sur l'europanisation du marché suisse de l'électricité (voir tableau 10.8 en annexe).

Ce travail confirme tout d'abord les observations de nombreux auteurs²⁴⁵ : le marché suisse de l'électricité est fortement europanisé. Au centre de l'Europe, avec de riches ressources énergétiques et un savoir-faire reconnu, la Suisse a été intégrée physiquement et techniquement par son réseau électrique au marché européen de l'électricité, dès ses débuts. Les développements du marché européen et l'établissement de règles concernant ses gestionnaires de réseau de transport ont une influence directe sur la Suisse, bien que celle-ci ne soit pas membre de l'UE et n'ait pour l'heure pas d'accord avec elle.

La première hypothèse de ce travail selon laquelle le marché suisse de l'électricité serait europanisé a en effet pu être vérifiée : nos observations montrent qu'à l'instar de nombreux autres domaines, le marché suisse de l'électricité est influencé par les développements au sein de l'UE. Les réformes entreprises en Suisse sont eurocompatibles et témoignent du phénomène d'europanisation.

Concernant le gestionnaire de réseau de transport suisse, non seulement celui-ci est eurocompatible, mais il a également été constaté que les décisions suisses suivent de plus près les recommandations de la Commission européenne que certains Etats membres. En outre, la création de Swissgrid par le secteur de l'électricité (en particulier par les trois entreprises dominant le marché) avant même que les bases légales de ses activités soient établies (anticipation des exigences européennes) témoigne d'une certaine autorégulation du domaine.

La deuxième hypothèse expliquant cette europanisation par les intérêts économiques se vérifie également. Les enjeux stratégiques et économiques en présence convainquent

²⁴⁴ Selon les entretiens menés, et selon l'article « Energieabkommen soll im Spätherbst stehen », *Neue Zürcher Zeitung*, NZZonline, 19. April 2011.

²⁴⁵ Notamment BARTLE Ian, JEGEN Maya et WÜSTENHAGEN Rolf, MAGGETTI Martino, AFONSO Alexandre et FONTANA Marie-Christine, *art. cit.* Pour plus de détails, voir la partie théorique de ce travail.

les acteurs d'adapter le marché suisse aux développements européens. En effet, le maintien et le développement du rôle de plaque tournante et de la fonction d'Eurobatterie assurés par la Suisse comprennent de nombreux intérêts économiques qui poussent la Suisse à suivre les développements de l'UE. Pour défendre ces intérêts, nous avons pu montrer qu'un accord est nécessaire.

Notre analyse relève également que la construction du marché de l'électricité à l'échelon européen est toujours en cours (*work in progress*). L'acquis ne s'est que récemment développé et le troisième paquet laisse toujours passablement de marge de manœuvre aux Etats membres, notamment concernant la gestion du réseau de transport, avec le troisième modèle.

Le secteur suisse de l'électricité avait pu facilement s'adapter de manière pragmatique et défendre ses intérêts sans s'intégrer davantage, l'acquis européen étant faible et ne présentant que des grandes lignes à respecter. Avec le développement de ce dernier, qui donne lieu à une institutionnalisation de la régulation du secteur (avec la création d'ACER) et de la gestion du réseau (avec ENTSO-E), les choses changent et les inconvénients d'une non intégration se font sentir. C'est ce qui explique qu'un accord soit en cours de négociation.

L'avancée de ces négociations souligne d'une part l'eurocompatibilité du secteur suisse de l'électricité, et d'autre part le manque d'européanisation concernant le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Les questions qui restent encore à régler rappellent la position particulière de la Suisse face à l'UE.

Les enjeux des négociations que nous avons pu découvrir, en parallèle à l'éventuelle deuxième étape d'ouverture du marché suisse de l'électricité et aux différents défis concernant Swissgrid, présagent bien des débats.

9. Bibliographie

Sources

La littérature scientifique sur le sujet, des textes juridiques (directives, règlements, lois, ordonnances, statuts), des documents officiels des autorités (suisses et européennes), des articles de journaux, des prises de position et des analyses des acteurs concernés (communiqués de presse, rapports, analyses et sites Internet), les procès-verbaux des débats parlementaires (lors de l'adoption de la LApEl), ainsi que des entretiens sont les sources de ce travail. La présente bibliographie répertorie les éléments essentiels utilisés, mais ne se veut pas exhaustive.

Les entretiens effectués²⁴⁶ n'ont pas été enregistrés, pour la simple et bonne raison que cela aurait incité les interviewés à une certaine réserve, alors que le but visé est justement d'obtenir des éléments informels non publiés officiellement. Comme l'a souligné un interviewé, il ne parlerait pas de la même manière à un journaliste ! Des négociations sont en cours (peut-être en phase finale) et la politique européenne est un sujet sensible en Suisse, encore davantage en période électorale (des élections fédérales auront lieu en octobre 2011). C'est pourquoi, pour des raisons de précaution et de confidentialité, et conformément à ce qui a été souhaité par certaines personnes interrogées, aucune retranscription n'est attachée à ce travail.

Ouvrages

BALTHASAR Michèle, *Elektrizitätslieferungsverträge im Hinblick auf die Strommarktöffnung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen und europäischen Wettbewerbsrechts*, Europa Institut Zürich, Herausgeber: Roger Zäch, Rolf H. Weber, Daniel Thürer, Zürich, Basel, Genf, Schulthess Juristische Medien AG, 2007.

BONDE Bettina, *Deregulierung und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft: eine Untersuchung der politischen Ökonomie der Liberalisierung im internationalen Vergleich*, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2811, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, Peter Lang, 2002.

²⁴⁶ Ces entretiens ont également été utilisés pour un travail rédigé dans le cadre du séminaire de l'Université de Berne, intitulé « International Negotiations » (W2072), dispensé par Prof. Dr. Felix Addor sur les négociations Suisse - UE concernant l'électricité.

- DONY Marianne, *Droit de l'Union européenne*, troisième édition revue et augmentée, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2010.
- GLACHANT Jean-Michel et FINON (éd.), *Competition in European electricity markets: a cross-country comparison*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.
- GLACHANT Jean-Michel et LEVEQUE François (éd.), *Electricity Reform in Europe : Towards a Single Energy Market*, Cheltenham (UK) et Nothampton (USA), Edward Elgar, 2009.
- HONEGGER Edith, *Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG*, Cahier de l'IDHEAP 216/2004, Chaire Europe et politiques publiques, Chavannes-Lausanne, 2004.
- MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Science Po., 2003.
- REITZE Matthias, *Regulierung des grenzüberschreitenden Stromtransports im liberalisierten Elektrizitätsmarkts der Europäischen Union*, Cahier de l'IDHEAP 229 / 2006, Chaire Europe et politiques publiques, IDHEAP, Chavannes-Lausanne, 2006.
- SCHARPF Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.
- SCHWOK René, *Suisse – Union européenne : l'adhésion impossible ?*, Collection Le savoir suisse, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006.
- SCHWOK René, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005.

Articles scientifiques

- BANFI Silvia, FILIPPINI Massimo, LUCHSINGER Cornelia, « Deregulation of the Swiss Electricity Industry: Short Run Implications for the Hydropower Sector », *The Electricity Journal*, 15(6), 2002, p. 69-77.
- BARTLE Ian, « Europeans outside the EU : Telecommunications and Electricity Reform in Norway and Switzerland », *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 19, No. 3, juillet 2006.
- BOODTS Adélaïde, « La Communauté de l'énergie : un bilan cinq ans après », note de l'IFRI, centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales : programme gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie, décembre 2010.

- BYE Torstein and HOPE Einar, « Deregulation of electricity markets-The Norwegian experience », Discussion papers No. 433, *Statistics Norway*, Research Department, September 2005.
- BYE Torstein, et al., « Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene I kraftmarkedet (electric Power and Power – a study of the competition in the power market) », Report of an Expert Group appointed by the Norwegian Ministry of Labour and Administration, 2003.
- COEN David et THATCHER Mark, « Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies », *Journal of Public Policy*, 28(1), 2008, p. 49-71.
- DOLOWITZ David et MARSH David, « Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making », *Governance*, 13, no. 1, Jan. 2000, p. 5-23.
- DUPONT C. et SCIARINI P. « Switzerland and European Integration », in J.E. Lane (ed.), Special issue of *West European Politics* 24/2, 2001, p. 215-219.
- EBERLEIN Burkard, « The Making of the European Energy Market: The Interplay of Governance and Government », *Journal of Public Policy*, 28/1, 2008, p. 73-92.
- FARSI Mehdi et FILIPPINI Massimo, « An Analysis of Cost Efficiency in Swiss Multi Utilities », *Energy Economics*, 31, 2009, p. 306-315.
- FISCHER Alex, « Internationalization of Swiss Decision-Making Processes », Central European University, Budapest, in KRIESI et al, *Handbook of Swiss politics*, NZZ Publishing, Zurich, 2007, p. 547-568.
- FONTANA Marie-Christine, « Transnationalization and domestic policy-making processes : electricity market reform in Belgium and Switzerland », in BRUSZT László et al., *The transnationalization of economies, States, and civil societies : new challenges for governance in Europe*, New York : Springer, 2009, p. 157-178.
- GAUCH Carole, REBER Simon et WIRZ Rolf, « Elektrizitätsmarktliberalisierung Schweiz : Gesetzgebungsprozess unter dem Einfluss der EU », travail de séminaire, Seminar *Die Schweiz in Europa, Europa in der Schweiz*, Prof. Dr. Christine Trampusch, Université de Berne, 31 mars 2011.
- GENOUD Christophe et FINGER Matthias, « Regulatory convergence? The example of the European electricity sector », *Working Paper de l'IDHEAP*, 8/2002, UER: Management des entreprises publiques, 2002.
- GEORGE Alexander L. et BENNETT Andrew, *Case Studies and Theory Development in the*

- Social Sciences*, Cambridge, MA and London, England: MIT Press, 2005 ou pour une revue de la littérature FALLETTI Tullia, « Theory-Guided Process-Tracing: Something Old, Something New », *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, Volume 17, Issue 1, Winter 2006, p. 9-14.
- GEORGE Alexander L. et MCKEOWN Timothy J., « Case Studies and Theories of Organizational Decision Making », *Advances in Information Processing in Organizations 2*: 21-58, 1985.
- GILARDI, Fabrizio, « The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors », *Swiss Political Science Review*, 11(4), p. 139–167, 2005.
- GOETSCHEL Laurent, « The wider setting of Swiss foreign policy » in CHURCH Clive H., *Switzerland and the European Union*, London, Routledge, 2006.
- GRATWICK Katharine, EBERHARD Anton, « Demise of the standard model for power sector reform and the emergence of hybrid power markets », *Energy Policy*, 36, 2008, p. 3948-3960.
- HÄUSERMANN Silja, MACH André et PAPADOPOULOS Yannis, « Explaining Policy Transfer Mechanisms in Small European Countries : The Case of Telecommunication Reform », in LEVI-FAUR David et VIGODA-GADOT Eran (éditeurs), *International Public Policy and Management : Policy Learning Beyond Regional, Cultural, and Political Boundaries*, New York, Marcel Dekker, 2004, p. 121-154.
- HOHL Theodor, « Analyse des influences internationales sur la libéralisation du marché suisse de l'électricité », travail de validation du cours « Internationalisation des politiques publiques » dispensé par le Prof. Francesco Maiani, IDHEAP, 16 juillet 2010
- JAMASB Tooraj et POLLITT Michael, « Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration », Center for Energy and Environmental Policy Research, A Joint Center of the Department of Economics, Laboratory for Energy and the Environment, and Sloan School of Management, 05-003 WP, 24 mars 2005.
- JEGEN Maya et WÜSTENHAGEN Rolf, « Modernise it, sustainabilise it! Swiss energy policy on the eve of electricity market liberalisation », *Energy Policy* 29, 2001, p. 45-54.
- JEGEN Maya, « Swiss Energy Policy and the Challenge of European Governance », *Swiss Political Science Review* 15(4), 2009, p. 577–602.
- KERAMANE Abdenour, « La boucle électrique et le marché euro-méditerranéen de

- l'électricité », *Les notes IPEMED*, Insitut de prospective économique de monde méditerranéen, n°11, septembre 2010.
- KOHLER Emilie, « Influences du droit européen sur la législation suisse : analyse des années 2004 à 2007 », *Jusletter*, 31 août 2009.
- KRIESI Hanspeter et JEGEN Maya, « The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition », *European Journal of Political Research*, 39, 2001, p. 251-287.
- KUX Stephan et SVERDRUP Ulf, « Fuzzy borders and adaptative outsiders :Norway, Switzerland and the eu », *Journal of European Integration*, 22 :3, 2000, p. 237-270.
- LAVENEX Sandra, « Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework », *Swiss Political Science Review*, 15(4), 2009, p. 547-575.
- LERESCHE Jean-Philippe, « Gouvernance et coordination des politiques publiques » in LERESCHE Jean-Philippe (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2001.
- LINDER Wolf, « Europe and Switzerland: Europeanization without EU-membership », in TRAMPUSCH Christine et MACH André (Hrsg.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London/New York: Routledge, 2010.
- MABILLARD Patrick, « Les consommateurs européens sont-ils satisfaits de l'ouverture des marchés dans les industries en réseau ? », *Mémoire de Master en Management*, HEC Lausanne, juin 2010.
- MACH André, HÄUSERMANN Silja et PAPADOPOULOS Yannis, "Economic regulatory reforms in Switzerland: adjustment without European integration, or how rigidities become flexible" in *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 2, 2003, p. 301-318.
- MACH André, SCHNYDER Gerhard, DAVID Thomas et LÜPOLD Martin, « Transformations de l'autorégulation et nouvelles régulations publiques en matière de gouvernement d'entreprise en Suisse (1985-2002) », *Swiss Political Science Review*, 12(1), 2006, p. 1-32.
- MADLENER Reinhard et JOCHEM Eberhard, « Impacts of market liberalisation on the electricity supply sector: a comparison of the experience in Austria and Germany », Proceedings of the 3rd International Energy Symposium *Dichotomies and Challenges*, 19-21 Sep 2001, Stift Ossiach, Ossiach/Austria. Published as Vol. 74 of the Series « Forschung im Verbund », Oesterreichische Elektrizitaetswirtschafts-Aktiengesellschaft, Vienna/Austria, December, p.131-140.

- MAEGLI Martin, JAAG Christian et FINGER Matthias, « Coûts de la régulation des industries de réseaux : enseignements du réseau postal », *Revue d'économie industrielle*, 127, 3e trimestre 2009 : Varia, p. 47-68.
- MAGGETTI Martino, AFONSO Alexandre et FONTANA Marie-Christine, « The More It Changes, The More It Stays The Same ? Swiss Liberalization And Regulatory Policies in Comparative Perspective », in TRAMPUSCH Christine et MACH André (Hrsg.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London/New York: Routledge, 2011.
- MAIANI Francesco, « Legal europeanization as legal transformation: some insights from Swiss 'outer Europe' », *European University Institute Working Papers*, MWP 2008/32, Florence, 2008.
- MAYAUX Pierre-Louis, « Conduire un process-tracing en contexte de faible institutionnalisation Défis et usages latino-américains », Congrès de l'Association française de science politique 2009, session thématique 14, *L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? Session 2 : Les méthodes. Une spécificité synchrétique*, 2009.
- MAYNTZ Renate et SCHARPF Fritz W., « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, Vol. 14, N° 55, troisième trimestre 2001, p. 95-123.
- MEISTER Urs, « Sécurité énergétique sans autarcie : la Suisse dans le contexte global », *Avenir Suisse*, décembre 2010.
- MOECKLI Daniel, « La politique énergétique de l'UE face à de grands défis », in *Politique de sécurité : Analyses du CSS (ETH Zurich)*, no.69, 2010, pp. 1-4.
- NABLI Beligh, « Le troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie, A. SCHNEIDER », *Concurrences*, N°4-2008, n°22098, 2008, p. 190.
- OLMOS L. et PEREZ-ARRIAGA I.J., « Evaluation of Three Methods Proposed for the Computation of Inter-TSO Payments in the Internal Electricity Market of the European Union », *IEEE Transactions on Power Systems*, Volume: 22 Issue: 4, novembre 2007, p. 1507 – 1522.
- PAPADOPOULOS Yannis, « Europeanization? Two logics of change of policy-making patterns in Switzerland », *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 10, No. 3, 2008, p. 255-278.
- POLLITT Michael, « The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks », *Energy Policy*, 36, février 2008, p. 704-713.

- RADAELLI Claudio et BULMER Simon, « The Europeanization of National Polity », in BULMER Simon et LEQUESNE Christian (Hrsg.), *The Member States of the European Union*, The New European Union series, Oxford University Press, 2005, 338-359.
- REY Léonard, « La construction du marché intérieur suisse à la lumière de l'expérience européenne : centralité et intervention contrastée des Hautes Cours dans les processus d'intégration économique », *Travaux de Science politique*, Nouvelle série n° 20, Université de Lausanne, 2005.
- SAGUAN Marcelo, PEREZ Yannick et GLACHANT Jean-Michel, « L'architecture de marchés électriques : l'indispensable marché du temps réel d'électricité », *Revue d'économie industrielle*, 127, 3e trimestre 2009 : Varia, p. 69-88.
- SAPLACAN Roxana, « Competition in electricity distribution », *Utilities Policy* 16, 2008, p. 231-237.
- SCIARINI Pascal, FISCHER Alex et NICOLET Sarah 2004, How Europe Hits Home: Evidence from the Swiss Case, *Journal of European Public Policy* 11(3), 353-378.
- SCHMITT Stephan et RAMMERSTORFER Margarethe, « Ownership unbundling, investments and prices – A panel data analysis », *Paper for the third annual conference on competition and regulation in network industries*, Bruxelles, 19 novembre 2010.
- SQUICCIARINI Giuseppina, CERVIGNI Guido, PEREKHODTSEV Dmitri, et POLETTI Clara, « The integration of the european electricity markets at a turning point : from the regional model to the third legislative package », *European University Institute Working Papers*, RSCAS 2010/56, Florence, 2010.
- STASIAKOWSKA Agnieszka, « Le Marché Intérieur d'Electricité. Entre la libéralisation et la sécurité d'approvisionnement en électricité », Institut européen de l'Université de Genève, Collection Euryopa vol. 63-2009, Mémoire présenté pour l'obtention du Diplôme d'études approfondies en études européennes, sous la direction du Prof. Victoria Curzon-Price, septembre 2008.
- THATCHER Mark et COEN David, « Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis », *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, 2008, p. 806-836.
- VINK Maarten, « What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda », *Paper for the Second YEN Research Meeting on Europeanisation*, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002.
- WYSS Martin Philipp, « Europakompatibilität und Gesetzgebungsverfahren im Bund », *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)*, 16, Heft 6, 2007, p. 717-728.

Documents officiels des autorités suisses

Conseil fédéral

Rapport Europe 2006, 28 juin 2006.

Rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse du 17 septembre 2010.

Office fédéral de l'énergie (OFEN)

KRIESI, Hanspeter, FREY Timotheos, MILIC Thomas, und RÜEGG Erwin, *Analyse des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses zum Elektrizitätsmarktgesetz*, Bern: BFE (OFEN), 2003.

Parlement suisse

Interpellation du Conseiller national LUSTENBERGER Ruedi (PDC/LU) 09.3021 intitulée « Approvisionnement en électricité. Contrats d'achat et de fourniture à long terme », déposée le 2 mars 2009.

Commission fédérale de la concurrence (Comco)

« La Comco autorise Swissgrid moyennant charges », 7 mars 2005.

Documents officiels des autorités européennes

Commission européenne

« Interpretative note on directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas », 22 janvier 2010.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité », COM(2006) 841 final, 10 janvier 2007.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité », COM(2009) 115 final, SEC(2009) 287, Bruxelles, 11 mars 2009.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité », COM(2010) 84 final, SEC(2010) 251, Bruxelles, 11 mars 2010.

Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, « Energie 2020 – Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre », COM(2010) 639 final, 10 novembre 2010.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rôle futur

des initiatives régionales », COM(2010) 721 final, SEC(2009) 287, Bruxelles, 7 décembre 2010.

Brochure « Energie 2020 », 2011.

Conseil de l'Union européenne

« Conclusions sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE », 3060^{ème} session du Conseil « Affaires générales », Bruxelles, 14 décembre 2010.

Parlement européen

Parlement européen, « La réforme du marché de l'énergie approuvée par les députés européens », communiqué « Grand angle » du 29 avril 2009.

Parlement européen, « Marché intérieur au-delà des frontières de l'UE : l'EEE et la Suisse », Note d'information, Direction générale des politiques internes, département thématique A : politiques économiques et scientifiques, marché intérieur et protection du consommateur, janvier 2010.

Documents officiels des autorités françaises

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, LEGLISE-COSTA Philippe, « Courrier commun des Ministres en charge des questions énergétiques d'Autriche, de Bulgarie, de France, d'Allemagne, de Grèce, de Lettonie, du Luxembourg et de Slovaquie à la Commission européenne et à la commission de l'Industrie (ITRE) du Parlement européen », Bruxelles, le 29 janvier 2008.

Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, « le troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie », Rapport d'information présenté par SCHNEIDER André, Député, N°886, 13 mai 2008.

Etudes élaborées sur mandat de la Commission européenne

Everis et Mercados Energy Markets International (Mercados EMI), « From Regional Markets to a Single European Market », Final Report, 28 avril 2010.

Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L. et Charles Russell LLP, « Undundling of electricity and gas transmission and distribution system operators », Final Report, 1 décembre 2005.

Le Temps

ATS, « Ouverture du marché de l'électricité », *Le Temps*, 21 mars 2007.

ATS, « Le Conseil fédéral veut réviser la loi sur le marché de l'électricité », *Le Temps*, 18 novembre 2009.

Auteur non spécifié, « Bagarre autour du réseau électrique national », *Le Temps*, 19 juillet 2006.

Auteur non spécifié, « Les pressions de l'UE expliquent la naissance rapide de Swissrid », *Le Temps*, 5 mai 2004.

BODER Willy, « « Nous sommes des nains en Europe » », interview de ROHRBACH Kurt, *Le Temps*, 23 septembre 2006.

BODER Willy, « « Une solution suisse est hors de portée. Nous devons trouver un partenaire fort en Europe » », interview de FINGER Matthias, *Le Temps*, 9 juillet 2005.

BODER Willy, « EOS dénonce la mainmise zurichoise sur le réseau électrique », *Le Temps*, 15 novembre 2006.

BODER Willy, « La Commission de la concurrence dénonce les amitiés « électriques » », *Le Temps*, 13 octobre 2005.

BODER Willy, « La Commission de la concurrence gèle le transport eurocompatible de l'électricité », *Le Temps*, 24 décembre 2004.

BODER Willy, « La Suisse est aussi concernée par le débat européen », *Le Temps*, 1 mars 2008.

BODER Willy, « Lorsqu'on ouvre le marché de l'électricité, ce sont les règles du marché qui doivent s'appliquer », *Le Temps*, 4 octobre 2008.

BODER Willy, « Quelques députés suisses perturbent l'Europe électrique », *Le Temps*, 10 juillet 2006.

BODER Willy, « Un commissaire européen désire l'adhésion suisse », 11 janvier 2011

BODER Willy, « Un nouveau recours menace l'efficacité du transit d'électricité », *Le Temps*, 4 mai 2005.

BROSSIN Emmanuelle, « Le réseau suisse d'électricité aigüise les appétits », *Le Temps*, 2 mars 2000.

ETWAREEA Ram, « L'accès aux soins, dix ans de lutte », *Le Temps*, 27 octobre 2007.

FILLIEZ Xavier, « Valais : les vrais enjeux de l'autoroute électrique », *Le Temps*, jeudi 19 août 2010.

HOCHULI Ron, « Le grand souk des énergies vertes », *Le Temps*, 13 mai 2008.

HOCHULI Ron, « Marché de l'électricité : les Etats tiennent une solution historique pour l'ouverture », *Le Temps*, 4 octobre 2006.

HOCHULI Ron, « Vers une ouverture en deux temps du marché de l'électricité », *Le Temps*, 12 septembre 2006.

MIAUTON Marie-Hélène, « Les soucis des Suisses », *Le Temps*, 13 mai 2011.

PETIGNAT Yves, « Le Conseil fédéral «se hâte lentement» sur la voie bilatérale », *Le Temps*, 6 mai 2011.

ROULET Christophe, « La libéralisation prévue des réseaux d'électricité fait réagir les producteurs suisses », *Le Temps*, 6 février 1999.

ROULET Christophe, « Les distributeurs suisses se regroupent en vue de la libéralisation de l'électricité », *Le Temps*, 8 janvier 1999.

ROULET Christophe, « Les réseaux d'électricité, un des enjeux majeurs de la bataille », *Le Temps*, 13 février 1999.

RUSSOTTO Jean, « Suisse – UE: les raisons de se méfier d'un paquet brouillardieux », *Le Temps*, 4 février 2011.

VEYA Pierre, « Les électriciens divisés sur la libéralisation du marché », *Le Temps*, 11 septembre 2004.

VEYA Pierre, « Nationaliser les lignes à haute tension ? », *Le Temps*, 19 juillet 2006.

WERLY Richard, « A Bruxelles, l'énergie fait converger la Suisse et l'Europe », *Le Temps*, 20 avril 2011.

WERLY Richard, « L'Union européenne veut démanteler les positions dominantes de l'énergie », *Le Temps*, 20 septembre 2007.

WUTHRICH Bernard, « La Suisse, château d'eau de l'Europe », *Le Temps*, 6 août 2009.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ)

ATS, « Energieabkommen soll im Spätherbst stehen », 19 avril 2011, *NZZonline*.

HÖLTSCI René (Brüssel), « Die Batterie wartet auf Anschluss », *Neue Zürcher Zeitung*, 16 avril 2011.

Médias en ligne

BUCHS Jean-Philippe, « Les distributeurs restent les rois de l'électricité », interview de Claude Cornaz, *Bilan*, 10 septembre 2008, www.bilan.ch

EurActiv

« Les réseaux électriques au cœur des enjeux européens de demain », Interview de MAILLARD Dominique, Président de RTE, *EurActiv*, portail médiatique en ligne EurActiv.com, 16 novembre 2009.

« Energie : huit Etats membres soutiennent l'alternative à la séparation patrimoniale », *EurActiv*, portail médiatique en ligne EurActiv.com, 5 février 2008.

« Inquiétudes au Sénat sur l'achèvement de la libéralisation du marché européen de l'énergie », *EurActiv*, portail médiatique en ligne EurActiv.com, 17 avril 2008.

TSR, Télévision suisse romande

TSRinfo, « L'UE veut intégrer la Suisse dans son futur réseau. Cela serait bénéfique pour les deux, selon Bruxelles », *TSR*, 16 avril 2011, www.tsr.ch

Procès-verbaux

Parlement suisse, « Loi sur les installations électriques et loi sur l'approvisionnement en électricité », Débats du Parlement entre le 20 septembre 2005 et le 23 mars 2007, *Bulletin officiel: Les procès-verbaux du Conseil national et du Conseil des Etats*, <http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/index.htm>

Prises de position et analyses des acteurs concernés

AES (Association des entreprises électriques suisses), « L'AES revendique un accord autonome sur l'électricité », communiqué de presse, 7 février 2011.

Avenir suisse (think tank for economic and social issues), « marché de l'électricité : concurrence et désenclavement du « Swiss gris » : la Suisse est-elle prête pour la concurrence et pour l'Europe ? », MEISTER Urs, N°1, septembre 2007.

Avenir suisse, « Sécurité énergétique sans autarcie : la suisse dans le contexte global », MEISTER Urs, décembre 2010.

Forum suisse de l'énergie, « La sécurité de l'approvisionnement : une requête commune des branches de l'électricité, du gaz naturel et du pétrole », communiqué de presse, 11 mai 2011.

Forum suisse de l'énergie, « L'avenir de l'approvisionnement énergétique du point de vue de l'économie énergétique en charge de l'approvisionnement » Exposé de Kurt Rohrbach, Président de l'Association des entreprises électriques suisses, 11 mai 2011.

Forum suisse de l'énergie, « Nouvelles de l'énergie : le porte-parole de l'économie énergétique », 4/2010.

NORDMANN Roger, « Accord bilatéral sur l'électricité : un blocage emblématique », *Europa.ch : le magazine du Nouveau mouvement européen suisse*, Nr. 1, 2011.

Swisselectric, « Weko-Entscheid hat terminliche Auswirkungen: Start von swissgrid verzögert sich », 23 décembre 2004.

Swisselectric, « La commission approuve le recours de swisselectric », 3 mai 2006.

ROHRBACH Kurt R., Vorsitzender der Unternehmensleitung, Leiter des Geschäftsbereichs Konzernsteuerung, BKW FMB Energie, 26. April 2010, im Rahmen des Symposiums « Staatliche Unabhängigkeit in einer Welt der Abhängigkeiten », Europa Forum Luzern.

ETRANS, « Swissgrid renforce la position de la Suisse sur le marché européen libéralisé de l'électricité », 4 mars 2005.

ETRANS, « ETRANS introduit le système de gestion des programmes prévisionnels : Un pas en direction de l'Europe pour l'électricité suisse », 15 décembre 2005.

ETRANS, « Investissement des bénéfices des ventes aux enchères dans le réseau de transport suisse », 6 septembre 2006.

Swissgrid, « Lancement opérationnel de swissgrid, la société nationale pour l'exploitation du réseau », 17 novembre 2006.

Swissgrid, « De l'électricité pour la Suisse et l'Europe – de jour comme de nuit », 14 décembre 2006.

Swissgrid, « Attestations d'origine pour l'électricité – un service de swissgrid », 13 mars 2007.

Swissgrid, « Mesure pour un approvisionnement en électricité durable et sûr – stabilité du réseau grâce à la solidarité », 12 juin 2007.

Swissgrid, « Swissgrid stabilise le réseau électrique pendant l'action protection du climat « Licht aus ! Für unser Klima ! », 10 décembre 2007.

Entretiens

BI Entretien en français à la Bundeshaus Ost à Bern le lundi 7 février 2011.

OFEN Entretien téléphonique en allemand le mardi 29 mars 2011.

Swissgrid Entretien téléphonique en anglais le jeudi 3 février 2011 avec un collaborateur, et échange écrit en français (avec questionnaire) avec l'ancien Conseiller d'Etat valaisan Thomas Burgener, représentant des cantons au Conseil d'administration de Swissgrid.

Alpiq Entretien en français à Muraz (VS) le mardi 15 février 2011.

Conférence

CHERIX Gaëtan, directeur du Centre de Recherches Energétiques et Municipales (CREM),
Conférence intitulée « Libéralisation du marché de l'électricité », Université populaire
de Martigny, 26 avril 2010.

Sites Internet

Le site web EUR-Lex

eur-lex.europa.eu/

Portail *Europa* : synthèse de la législation de l'UE

europa.eu/legislation_summaries/

Bureau de l'intégration

www.europa.admin.ch

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la
communication (DETEC)

www.uvek.admin.ch

Office fédéral de l'énergie OFEN

www.bfe.admin.ch

Dictionnaire historique de la Suisse

www.hls-dhs-dss.ch/index.php

European Climate Foundation (ECF)

www.roadmap2050.eu

The European University Institute (EUI)

www.eui.eu

Swissgrid

www.swissgrid.ch

Site Internet de DESERTEC Foundation

www.desertec.org

Site Internet Roadmap 2050 de l'European Climate Foundation

www.roadmap2050.eu

Swisselectric

www.swisselectric.ch

AES (Association des entreprises électriques suisses)

www.electricite.ch

10. Annexes

10.1. Procès-verbaux du Parlement suisse

Voici un tableau rassemblant les citations jugées les plus pertinentes concernant l'eupéanisation du marché suisse de l'électricité en général. Les mises en évidence ont été effectuées par l'auteur.

20.09.2005 Conseil national	Keller Robert Conseiller national Zürichois UDC, au nom de son groupe	« Die Schweizer Strombranche muss im europäischen Markt ein gleichberechtigter Partner sein. Eine EU-kompatible Regelung ist in diesem Gesetz zu erreichen. Die Schweiz darf nicht vom wichtigen Transitzkostenausgleich ausgeschlossen werden. » « Die SVP begrüsst die Absicht des Bundesrates, gleichzeitig mit der Behandlung des Elektrizitätsgesetzes im Parlament eine Vereinbarung mit der EU auszuhandeln, damit die Regelung als EU-kompatibel anerkannt wird. »
	Bader Elvira Conseillère nationale Soleuroise PDC	« Die Experten sind sich einig, dass die Bedeutung der Schweiz als Stromdrehscheibe Europas wegen dem stetig wachsenden Stromhandel und dem zunehmenden Bedarf an Spitzenenergie weiter steigen wird. Diese Entwicklung wäre sehr erfreulich, wäre da nicht am Horizont eine dunkle Wolke. Diese dunkle Wolke wird durch eine Verordnung der EU verursacht, welche zum Ziel hat, den grenzüberschreitenden Stromhandel verbindlich zu regeln und den Wettbewerb im liberalisierten EU- Strommarkt zu verbessern. » « Die EU-Verordnung an sich wäre eigentlich kein Problem; sie regelt wichtige Elemente wie die Abgeltung der Transitzkosten, die Kapazitätsberechnungen und -zuweisungen oder das Engpassmanagement im grenzüberschreitenden Stromhandel. Das Problem ist nur, dass diese Verordnung in der Schweiz nicht gilt. Damit besteht die Gefahr, dass die Schweiz im internationalen Stromhandel übergangen und somit die starke wirtschaftliche Stellung der Schweiz bedroht wird. Für die Schweizer Strombranche ist es aber von höchstem Interesse, im europäischen Markt als gleichberechtigte Partnerin tätig zu sein. Das Verhältnis mit der EU muss deshalb rasch in Form eines belastbaren Abkommens geregelt werden. Hauptziel des Abkommens muss es sein, dass die in der Schweiz geltenden Rechtsgrundlagen als EU-kompatibel anerkannt werden, damit die Schweiz an der EU-Verordnung "teilhaben" kann. » « Die Voraussetzung für ein Abkommen mit der EU ist allerdings eine EU- kompatible Regelung in der Schweiz. Nur mit einer solchen gesetzlichen Regelung wird es möglich sein, ein gerechtes Abkommen auszuhandeln. » « Die CVP anerkennt den Handlungsbedarf im Bereich des grenzüberschreitenden Stromhandels und begrüsst deshalb die Änderung im EleG als Basis für ein Abkommen mit der EU. Die Änderung im EleG trägt dazu bei, dass die Schweiz auch in Zukunft ihre Funktion als Stromdrehscheibe innerhalb Europas beibehalten kann. »
	Leuenberger Moritz Conseiller fédéral PS	« Ich möchte darauf hinweisen, dass in unseren Augen zwischen der Förderung erneuerbarer Energien und der Marktöffnung ein innerer Zusammenhang besteht. Das sieht auch die Europäische Union so. »
	Rechsteiner Rudolf Conseiller national	« Schliesslich steht die Schweiz hier in einem internationalen Rahmen, d. h., sie hat Partner im Ausland, die wiederum auf eine

	Bâlois (BS) PS	faire Behandlung in diesen Fragen zählen. Sie wissen um die Rolle der Schweiz als Drehscheibe für Elektrizität. Ich glaube, wir haben allen Grund, dem Bundesrat jene Kompetenzen zu geben, die auf dem internationalen Parkett angemessene Bedingungen schaffen, damit der Schweizer Strom gut vermarktet werden kann. Es sollen nicht Altmonopolisten - darum geht es ja wieder - versuchen, übersetzte Netztarife durchzusetzen, auf Kosten von wem auch immer; in diesem Falle wären die ausländischen Transporteure die Gerupften. Wir sollten also die Kompetenzen schaffen, die für einen internationalen Verkehr unter gleichberechtigten Partnern nötig sind. »
	Leuenberger Moritz Conseiller fédéral PS	«Ich möchte noch auf etwas aufmerksam machen: Bei der Europäischen Union wird eine hoheitliche Kontrolle über die Kostenrechnung verlangt. Aus diesem Grunde möchten wir uns diese Kompetenz einräumen. Der Bundesrat kann ja nach vorgeschlagenem Gesetz wichtige Parameter der Betriebs- und Kapitalkosten für den grenzüberschreitenden Handel festlegen, insbesondere Abschreibungsdauer, Zinssatz und auch die Vermögenswerte. Von daher ersuchen wir Sie, bei Mehrheit und Bundesrat zu bleiben. »
	Theiler Georges Conseiller national Lucernois PLR	« Herr Bundesrat, Sie haben jetzt etwas gesagt, was in der Kommission so nie diskutiert wurde. Aber ich stelle fest, dass die Elcom eine Kommission ist, welche Sie als Bundesrat vollständig wählen. Ich meine, dass damit die Anforderungen der EU-Richtlinie voll erfüllt sind. »
	Leuenberger Moritz Conseiller fédéral PS	« Falls Sie der Minderheit folgten, würden wir sofort sagen, die Elcom sei auch eine hoheitliche Stelle und das müsse die EU akzeptieren. Wenn Sie aber sagen, es sei die Exekutive, gibt es überhaupt keine Diskussion. »
	Reymond André Conseiller national Genevois UDC, pour la commission	« La commission a estimé qu'en Suisse, il valait mieux se baser sur la valeur d'usage, dans la mesure où cette dernière était davantage susceptible d'éviter les augmentations de prix. Dans le commerce international par contre, la valeur de remplacement, notamment employée dans l'Union européenne, est plus indiquée. C'est pourquoi les articles 15 et 16 de la loi donnent lieu à deux modes de calcul. »
21.09.2005 Conseil national	Menétrey-Savary Anne-Catherine Conseillère nationale Vaudoise Verts	« Aucun pays de l'Union européenne n'a ouvert son marché en une fois. »
	Reymond André Conseiller national Genevois UDC, pour la commission	La majorité de la commission est « convaincue que le secteur de l'électricité se prépare déjà depuis longtemps à l'ouverture du marché, notamment en raison de l'ouverture du marché de l'électricité dans l'Union européenne en 2007 »
	Leuenberger Moritz Conseiller fédéral PS	« Dass der Bundesrat der Meinung ist - übrigens zusammen mit der EU -, dass dabei ein innerer Zusammenhang mit der Marktöffnung besteht, habe ich Ihnen heute Morgen bereits dargelegt. Es geht auch um die Anerkennung der Herkunftsnachweise; das ist wichtig. Beim Export in die EU kann beispielsweise dann ein besserer Preis erzielt werden, wenn wir ein glaubwürdiges Förderungssystem für Strom aus erneuerbaren Energien haben. Es handelt sich da immerhin um einige Dutzend Millionen Franken. Deswegen schlagen wir Ihnen vor, das Ziel gesetzlich zu verankern. In der EU ist die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien seit 2001 in Kraft. Diese gibt für die Mitgliedstaaten Zielwerte vor und regelt auch die Anerkennung von Strom aus erneuerbaren Energien zwischen den Mitgliedstaaten. In Anlehnung an die Zielvorgaben der Europäischen Union schlagen wir vor, bis zum Jahre 2030 eine Steigerung des Anteils der Stromproduktion am

		<p>Inlandverbrauch von 67 auf 77 Prozent vorzusehen. Das entspricht ungefähr der Zielvorgabe von Österreich; dort sind es 78 Prozent, wobei das Ziel in Österreich bereits bis ins Jahr 2010 erreicht sein soll. Das ist eine Vorgabe der EU- Richtlinie. Nun hat Österreich eine ähnliche Versorgungsstruktur wie die Schweiz. Wir müssen uns ganz klar bewusst sein, dass wir hier - ob Sie nun dem Bundesrat folgen oder der Mehrheit Ihrer Kommission - weniger weit gehen als die meisten Länder der EU. »</p> <p>« Wenn sich eine Mehrheit beider Räte für die Einspeisevergütung und die Quote entscheiden kann, dann werden wir einen glaubwürdigen und für die europäischen Partner nachvollziehbaren Weg zur Förderung der erneuerbaren Energien einschlagen. »</p>
03.10.2006 Conseil aux Etats	Epiney Simon Conseiller aux Etats Valaisan PDC	<p>« L'Union européenne a décrété la libéralisation du marché de l'électricité pour 2007, malgré les réticences que l'on connaît. La panne de courant en Italie a rendu urgente une révision des dispositions sur le marché transfrontalier. Dorénavant, la Suisse importe autant de courant qu'elle en exporte. Notre pays ne saurait prétendre exporter le courant de pointe et bloquer le courant en ruban aux frontières, au mépris du principe de réciprocité. La Suisse est au coeur du marché européen interconnecté. »</p>
	Schmid-Sutter Carlo Conseiller aux Etats Appenzellois (AI) PDC pour la commission	<p>« Da die Schweiz ein wichtiges Stromtransitland und eine wichtige Stromhandeldrehscheibe in Europa ist, müssen schweizerische Regeln geschaffen werden, die als Grundlage dienen können, unsere Stellungen im europäischen Elektrizitätsmarkt auf dem Vertragswege zu erhalten. »</p>
	Bonhôte Pierre Conseiller aux Etats Neuchâtelois PS	<p>« En matière d'électricité, il est vrai que la Suisse n'est véritablement pas un pays comme les autres. C'est certainement le pays le plus européen d'Europe, puisque c'est un de ceux qui possèdent les taux d'interconnexion les plus élevés. On peut importer en Suisse à travers les frontières plus de 50 pour cent de la consommation d'électricité. Autant dire que notre pays présente un intérêt stratégique de premier ordre. Si on avait ouvert le marché la fleur au fusil, comme cela était prévu en 2002, nous aurions certainement pris des risques qu'aucun autre grand pays européen n'a pris, puisque dans ces autres pays les capacités d'interconnexion sont situées entre 5 et 15 pour cent; ils sont donc beaucoup moins exposés au marché que nous. »</p> <p>« Pour ce qui est des autres énergies renouvelables, il serait bien regrettable que notre pays se prive de prendre part à l'essor de certaines d'entre elles, en particulier de l'énergie photovoltaïque, et se singularise ainsi en Europe en fixant des plafonds arbitraires pour les tarifs de reprise de l'électricité. »</p>
11.12.2006 Conseil national	Reymond André Conseiller national Genevois UDC, pour la commission	<p>« Nous sommes convaincus, grâce aux propositions de la commission, de créer un projet à même de passer le cap du référendum et d'entrer en vigueur au début de l'année 2008 au plus tard. Nous avons tout intérêt à conclure nos délibérations rapidement et à voir le marché de l'électricité s'ouvrir sans tarder et de manière ordonnée. Notre économie attend donc cette libéralisation et la Suisse a besoin de cette preuve de volonté d'action envers l'Union européenne pour les négociations à venir sur le projet bilatéral de l'électricité. »</p> <p>Le « marché européen de l'électricité est ouvert à tous, aux clients commerciaux depuis juillet 2004, et il le sera au plus tard le 1er juillet 2007 pour tous les ménages. En conséquence, une clause prévoyant le référendum facultatif ne ferait pas droit à la compatibilité européenne, notion si importante pour les entreprises d'approvisionnement en énergie suisse opérant dans l'espace de l'Union européenne. »</p>

	Menétrey-Savary Anne-Catherine Conseillère nationale Vaudoise Verts	« Je l'ai dit, la majorité de la commission, qui se rallie à la décision du Conseil des Etats, manque à notre avis par trop d'ambition. Mais peut-être bien qu'aujourd'hui on n'arrivera pas à aller plus loin. Nous allons suivre l'évolution descendante du projet à partir de sa première version qui prévoyait de réduire la consommation de 15 pour cent. Or pendant que péniblement on envisage maintenant une simple stabilisation, l'Union européenne, elle, vient de présenter son programme d'action avec une réduction de 20 pour cent d'ici à 2020. Nous sommes décidément à la traîne! »
21.03.2007 Conseil national	Keller Robert Conseiller national zürichois UDC, au nom de son groupe	« Im EU-Raum ist der Strommarkt für alle Stromkunden offen, in der Schweiz leider noch nicht. Es wird massive staatliche Eingriffe geben, bei der Versorgungssicherheit und beim Regulator. »

Le 23 mars 2007, la LAPeI est adoptée au Conseil des Etats par 41 voix et 1 abstention et au Conseil national par 166 voix contre 27.

10.2. Procès-verbaux du Parlement suisse à propos de Swissgrid

Voici un tableau rassemblant les citations jugées les plus pertinentes concernant le cas Swissgrid. Les mises en évidence ont été effectuées par l'auteur.

20.09.2005 Conseil national	Keller Robert Conseiller national Zürichois UDC, au nom de son groupe	« Die schweizerischen Netzbetreiber haben die privatrechtlich organisierte schweizerische Netzgesellschaft Swissgrid gegründet. »
	Bader Elvira Conseillère nationale Soleuroise PDC	« Aufseiten der Schweiz wurden bereits Vorleistungen für ein Abkommen mit der EU im Bereich des grenzüberschreitenden Handels erbracht. Die Strombranche hat verstanden, dass gegenüber der EU positive Zeichen gesetzt werden müssen. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die privatrechtlich organisierte Übertragungsnetzgesellschaft mit dem Namen Swissgrid gegründet worden. Die Schaffung eines unabhängigen Netzbetreibers ist ein erster, freiwilliger Schritt hin zu einer europakompatiblen Regelung des Schweizer Strommarktes. »
	Theiler Georges Conseiller national Lucernois PLR	Die « FDP-Fraktion steht grossmehrheitlich hinter der Mehrheit der Kommission. Ich spreche zu zwei Dingen, nämlich zum Übertragungsnetzbetreiber als solchem und zum Verwaltungsrat. Wir sind uns in diesem Saal ja einig, dass wir eine schweizweite Netzgesellschaft brauchen, um die internationalen Anforderungen erfüllen zu können, aber auch um die Interessen der Schweiz in diesem Bereich wahren zu können. » « da müssen wir eine vernünftige Zwischenlösung suchen » « Man muss in diesem Zusammenhang auch die internationalen Regeln beachten. Die Europäische Union lässt in Richtlinie 2003/54/EG ganz klar eine privatrechtliche Lösung zu. Allerdings stellt sie die Forderung, dass eine möglichst grosse Unabhängigkeit der Organe sicherzustellen ist, und dieser Forderung kommen wir selbstverständlich nach, indem wir verlangen, dass die Mehrheit der Verwaltungsräte unabhängig von den Elektrizitätsgesellschaften sein muss, und zwar unabhängig

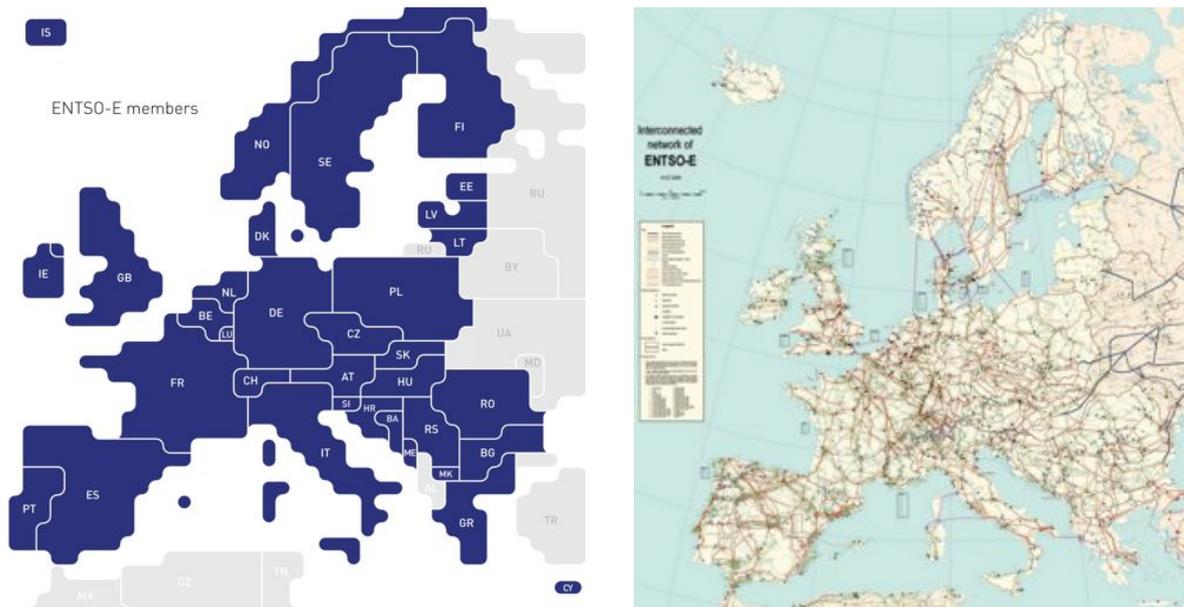
		bezüglich Verträgen und Entschädigungen. »
	Hegetschweiler Rolf Conseiller national Zürichoï PLR, pour la commission	« Die Betreiber haben bekanntlich bereits eine Betreibergesellschaft mit dem Namen Swissgrid gegründet. Diese Gesellschaft dürfte problemlos die in Artikel 18b aufgeführten Aufgaben übernehmen können. »
	Wyss Ursula Conseillère nationale Bernoise PS	« In der Kommission war man sich einig: Es handelt sich hier um ein Kernelement der Vorlage; das wurde immer wieder betont » « Die Schweiz ist aufgrund ihrer Kleinheit extrem schlecht dazu geeignet, dass eine 6000 Kilometer lange Mauer um sie herum gezogen wird; man müsste sie notabene viermal ums ganze Land herum bauen. Die Verhältnisse sprechen offensichtlich gegen ein solches Konstrukt. In einer kleinstrukturierten Branchenlandschaft wie der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft stehen sich Produzenten und Betreiber nicht nur bei den zahlreichen Apéros mit uns Parlamentarierinnen und Parlamentariern gegenseitig auf den Füßen - dies ist kein Vorwurf, es ist faktisch ein Naturgesetz der kleinen Zahl. »
	Reymond André Conseiller national Genevois UDC, pour la commission	« Une société de droit public équivaldrait quasiment à étatiser les réseaux de transport, car ceux qui en étaient propriétaires jusqu'ici ne pourraient plus disposer de leur propriété. Pour la majorité de la commission, la Confédération risquerait par ailleurs de recevoir d'innombrables demandes justifiées de dédommagements. »
	Steiner Rudolf Conseiller national Soleurois PLR	« Auf die zusätzliche Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit kann verzichtet werden, da sie der breiten Bevölkerung keinen Zusatznutzen bringt und nur weitere Kosten für die Netzbetreiber verursacht - Kosten, die letztlich Sie als Konsumentinnen und Konsumenten zu bezahlen haben. »
	Leuenberger Moritz Conseiller fédéral PS	« Ich möchte bei dieser Gelegenheit auch die Frage von Herrn Chevrier positiv beantworten: Durch diese Regelung wird eine Regelzone geschaffen - zum Vergleich: Heute sind es sieben respektive fünf. Also bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen. »
	Hegetschweiler Rolf Conseiller national Zürichoï PLR, pour la commission	« Zu Artikel 18b Absatz 1 Buchstabe a: Die Kommission hat gegenüber dem Bundesrat eine Ergänzung vorgenommen, wie sie Herr Bundesrat Leuenberger erwähnt hat, in dem Sinne, dass das gesamtschweizerische Übertragungsnetz als eine einzige Regelzone geführt werden soll, deren Betrieb der Übertragungsnetzbetreiber übernimmt. Das entspricht dem europäischen Standard. »
	Reymond André Conseiller national Genevois UDC, pour la commission	« Concernant l'article 18b, la majorité de la commission a apporté un complément à la version du Conseil fédéral: le réseau de transport doit être géré comme une unique zone de réglage, une tâche qui incombe au gestionnaire du réseau de transport et répond à la norme européenne. » « Il s'agit de réglementer, comme je l'ai dit tout à l'heure, un monopole naturel ou technique, à savoir le réseau de transport transfrontalier. Entre-temps, les actuels gestionnaires des réseaux de transport se sont associés pour former Swissgrid, société de droit privé. C'est là une des possibilités. » « Une autre possibilité serait d'ancrer le monopole naturel auprès de la Confédération. La commission a toutefois constaté que le secteur de l'électricité a assuré l'approvisionnement de manière correcte et fiable au cours des cent dernières années. C'est pourquoi il apparaît comme superflu de transférer la compétence en matière de réseau de transport à la Confédération. Toutefois, la solution de droit privé requiert la présence d'un arbitre et d'un régulateur fort. C'est à cet effet qu'a été créée l'Elcom. La commission s'est rangée à l'avis du Conseil fédéral, selon lequel il

		<p>est important de distinguer les activités législatives des activités judiciaires. Les activités de l'Elcom en tant que régulateur et commission d'arbitrage relèvent du domaine judiciaire. »</p>
<p>03.10.2006 Conseil aux Etats</p>	<p>Epiney Simon Conseiller aux Etats Valaisan PDC</p>	<p>« A contrecœur, la commission est arrivée à la conclusion que la société nationale d'exploitation qui sera chargée de gérer le réseau à haute tension doit également être propriétaire de tous les équipements du réseau. En compensation, les propriétaires actuels recevront l'équivalent de la valeur de leur réseau en actions de la nouvelle société. Cette opération devra être menée dans un délai de cinq ans, mais je souhaite avec d'autres députés que la commission du Conseil national réexamine ce délai, pour éventuellement le prolonger, car l'estimation du réseau est complexe. Elle doit tenir compte des coûts de construction, de la longueur du réseau, de son état d'entretien, des amortissements comptabilisés, des servitudes qui le grèvent, etc.</p> <p>Les raisons qui nous ont fait pencher pour la création d'une société nationale d'exploitation du réseau qui soit également propriétaire du réseau, peuvent se résumer comme suit: la plupart des pays européens semblent favorables à ce regroupement. Par la mise en commun de la propriété et de l'exploitation, on évite de devoir négocier des conditions complexes de mise à disposition du réseau en faveur de la société nationale d'exploitation. A notre sens, les décisions sur la rénovation, l'extension, l'entretien ou l'exploitation du réseau sont plus faciles à prendre, car une seule société coordonne ces activités et est mieux à même de prendre en compte les intérêts non seulement de tous les acteurs concernés, mais encore de toutes les régions du pays.</p> <p>Cette société indépendante de ses propriétaires ne doit pas être l'otage des opérateurs étrangers, qui sont influents dans certaines entreprises suisses et qui sont des marchands de kilowattheures à la recherche légitime de profits. Ces derniers mois, on a en effet constaté en Suisse et à l'étranger des mouvements traduisant de la convoitise, touchant les entreprises électriques. Même si dans notre pays ces dernières sont en mains des pouvoirs publics à plus de 85 pour cent, l'actionnariat peut changer rapidement et certains producteurs pourraient à leur tour viser le seul rendement au lieu de servir les intérêts de leurs clients qui sont actuellement les collectivités publiques et les caisses de pension.</p> <p>« En prétextant des surcharges, un propriétaire de lignes à haute tension pourrait refuser l'accès à ses concurrents, manipuler les prix, paralyser le pays. C'est pour cette raison que l'Union européenne exige une séparation nette entre la production et le transport de courant. La société nationale d'exploitation du réseau, de notre point de vue, ne devrait en aucun cas être l'otage de ses propriétaires. Elle devrait être dirigée par des personnalités qualifiées, soucieuses de tous les intérêts du pays et pas seulement du profit des actionnaires. C'est tout l'espoir en tout cas que nous plaçons en elle. Au besoin, il incombera au Conseil fédéral de modifier la composition du conseil d'administration, d'intervenir auprès de l'organe de régulation, de fixer des règles de conduite contraignantes et, pourquoi pas, d'augmenter les sanctions sur la base de la directive européenne pertinente, les faisant passer de 100 000 francs comme c'est prévu aujourd'hui à un pourcentage du chiffre d'affaires. Mais, plutôt que des sanctions, nous préférons mettre en place une société qui bannit toute discrimination, qui défende tous les intérêts du pays et qui finalement soit une société qui permette à l'économie électrique d'être encore plus forte. »</p>

11.12.2006 Conseil national	Rutschmann Hans Conseiller national Zürichois UDC	<p>« Für das Funktionieren eines offenen Strommarktes ist ein diskriminierungsfreier Netzzugang Voraussetzung und notwendig. Dies ist mit der Vorlage, dem Antrag des Bundesrates, auch gewährleistet. So sieht das Stromversorgungsgesetz eine Entflechtung der Verteilnetzbereiche von den übrigen Tätigkeitsbereichen der Versorgungsunternehmen und auch einen zentralen Betrieb des Hochspannungsnetzes vor. Letzteres ist übrigens mit der Swissgrid, welche demnächst den Betrieb aufnehmen wird, auch bereits gewährleistet.</p> <p>Nun wollen der Ständerat und unsere Kommissionsmehrheit die bisherigen Eigentümer des Übertragungsnetzes zwingen, ihre Netze ebenfalls in eine nationale Gesellschaft zu überführen. Dabei handelt es sich mehr oder weniger um eine Enteignung der heutigen Eigentümer - wir haben das vorhin von Kollege Steiner gehört -, um eine Enteignung notabene, welche weder für das Funktionieren eines offenen Strommarktes noch aufgrund übergeordneter Vorgaben nötig ist. Nicht einmal die EU verlangt, dass der Betrieb und das Eigentum rechtlich zusammengeführt werden müssen. Aus unserer Sicht ergeben sich aus dieser Zwangsheirat auch mehr Nachteile als Vorteile. »</p>
	Nordmann Roger Conseiller national Vaudois PS	<p>« Monsieur Rutschmann, vous avez dit que l'Union européenne ne rendait pas obligatoire la solution prévoyant un réseau indépendant propriétaire des lignes. Mais depuis quand, Monsieur Rutschmann, l'UDC est-elle opposée à ce que la Suisse choisisse de meilleures solutions que l'Union européenne? »</p>
	Rutschmann Hans Conseiller national Zürichois UDC	<p>« In der EU ist es so, dass es in einem Grossteil der Länder keinen Zusammenschluss von Netz und Betrieb gibt. Und wir wollen auch in diesem Fall nicht freiwillig weiter gehen, als die EU das vorschreibt. Das ist ganz auf der Linie und entspricht ganz der Haltung der SVP, Herr Nordmann. »</p>
	Leuenberger Moritz Conseiller fédéral PS Président de la Confédération	<p>« Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass ich dem Ständerat für dieses Konzept, das er in einer grossen Arbeit entwickelt hat, gratuliert habe. Wie Sie wissen, hat er ja zunächst eine Vernehmlassungsvariante "geboren". Ich habe gemerkt, dass in den Diskussionen zum Teil von dieser Vernehmlassungsvariante ausgegangen wird. In Wirklichkeit hat der Ständerat dem Vernehmlassungsergebnis Rechnung getragen und ein völlig neues Konzept "geboren", das ich für mehr als akzeptierbar halte. Dieses Konzept lässt - ich gehe da auf eine Argumentation von vorher ein - auch eine Holdingstruktur zu. Das bedeutet konkret, dass die integrierten Unternehmen weiterhin Aktionäre der ausgegliederten Tochtergesellschaften sein können. Das entspricht den geltenden Minimalanforderungen der EU und im Übrigen auch dem Modell Bundesrat/Nationalrat. »</p> <p>« Der Betreiber weiss am besten - es ist das Beispiel Stromautobahn genannt worden -, wo es einen Stau gibt und wo ein Ausbau notwendig ist. Der Betreiber muss auch wissen, welche Leitungen wann und für wie lange gewartet werden müssen. Es wird eine grössere Unabhängigkeit des Übertragungsnetzbetreibers von den Handelsinteressen erreicht. Zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit ist eine solche Unabhängigkeit sinnvoll und notwendig. Die Entwicklung in der EU läuft in die gleiche Richtung. Es ist davon auszugehen, dass die Entflechtungsbestimmungen noch im nächsten Jahr, also 2007, verschärft werden, das heisst so verschärft werden, wie es nun das Modell Ständerat bzw. Mehrheit Ihrer Kommission auch vorsieht. Der Eingriff ist relativ mild. Gemäss Gutachten des Bundesamtes für Justiz wäre auch die schärfere Variante, also die Abspaltung der Netzgesellschaften ohne direkte</p>

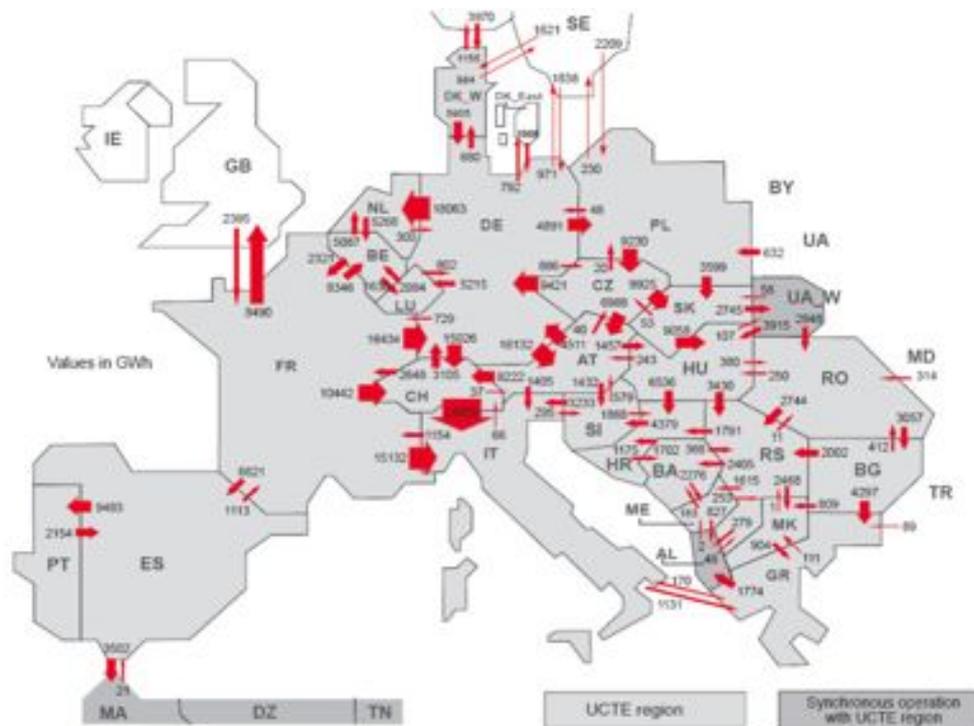
		<p>Einflussmöglichkeit der Überlandwerke, zulässig gewesen. So war das vorher im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen worden, aber jetzt wurde es wieder herausgenommen. Mit der Möglichkeit einer direkten Beteiligung an der schweizerischen Netzgesellschaft für die Überlandwerke und mit den gewährten Übergangsfristen ist dieses Mittel als ein mildes zu bezeichnen. Der bisherige Eigentümer der Übertragungsnetze wird eins zu eins mit Aktien der nationalen Netzgesellschaft entschädigt. Es wird also niemand enteignet. Die schweizerische Beherrschung ist ebenfalls konkretisiert. Der Vorschlag sieht gesetzliche Vorgaben vor, wie die schweizerische Beherrschung gewährleistet wird. Wie Sie wissen, ist in der Zwischenzeit Swissgrid gegründet worden. Es braucht aber dieses Gesetz, damit die Versorgungssicherheit dann auch tatsächlich garantiert ist und damit die Funktion einer Stromdrehscheibe in Europa richtig wahrgenommen werden kann. Der Bundesrat wird die Statuten von Swissgrid genehmigen und - das möchte ich all den Bedenken entgegenhalten, die da gekommen sind - darauf achten, dass die regionalen Interessen gewahrt werden. Er wird natürlich bei der Statutengenehmigung diesen Regionalinteressen Rechnung tragen müssen. »</p>
	<p>Reymond André Conseiller national Genevois UDC, pour la commission</p>	<p>« La société Swissgrid est détenue par les propriétaires actuels du réseau de transport, c'est-à-dire les exploitants. La majorité de la commission soutient la version du Conseil des Etats parce qu'elle prône une plus grande indépendance de Swissgrid face aux propriétaires actuels du réseau. La sécurité de l'approvisionnement pourrait être renforcée dès lors que l'exploitation et la propriété dudit réseau seraient centralisées chez Swissgrid. »</p> <p>Ce « qui dérange en particulier la minorité, c'est que la garantie de propriété, composante essentielle de notre économie de libre marché, tout comme le principe constitutionnel de la libre entreprise, seraient inutilement remis en question. En effet, pour qu'un marché ouvert de l'électricité fonctionne, il n'est pas nécessaire de toucher aussi massivement aux droits de propriété des détenteurs actuels. Ce qui importe bien plus, c'est de garantir un accès non discriminatoire au réseau et de mettre en place un instrument de réglementation performant de celui-ci. Même l'Union européenne n'exige pas que l'exploitation et la propriété du réseau soient juridiquement réunies. La majorité des pays de l'Union européenne a d'ailleurs renoncé à cette notion de transfert de propriété selon la devise: pas plus de réglementation qu'il n'est nécessaire! »</p>

10.3. Cartes ENTSO-E



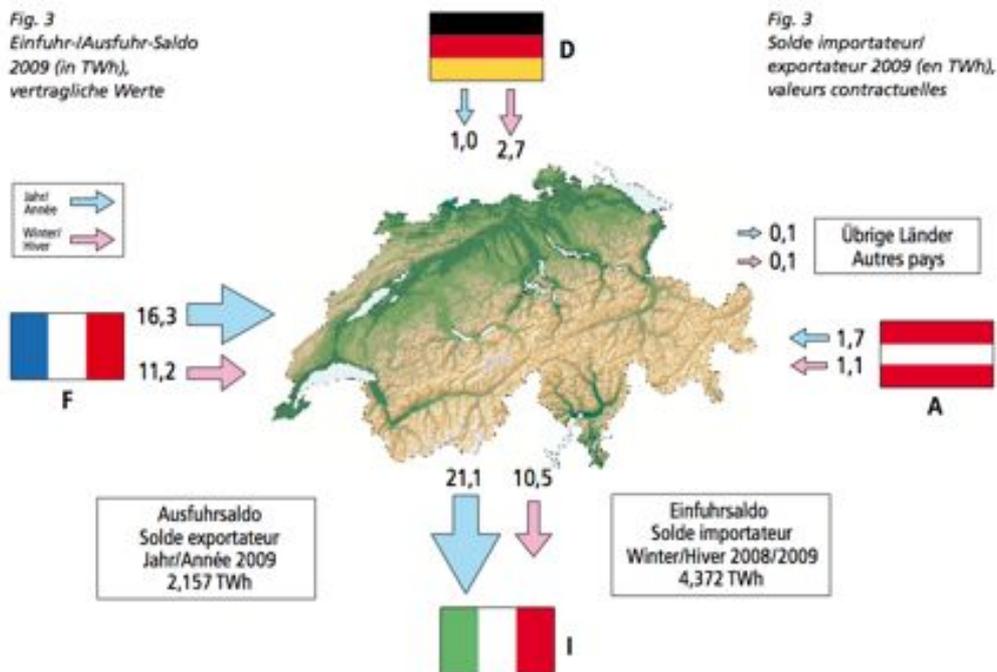
Source : Site Internet de ENTSO-E

10.4. Réseau Swissgrid

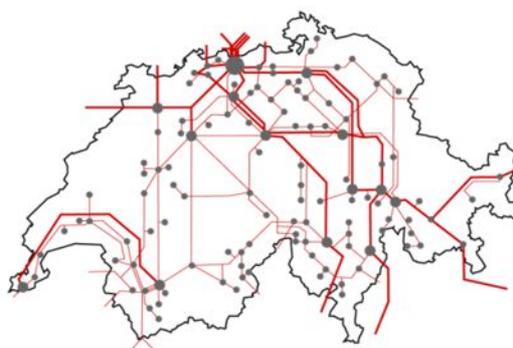


Source: Alpiq, cité par CHERIX Gaëtan, directeur du Centre de Recherches Energétiques et Municipales (CREM), Conférence intitulée "Libéralisation du marché de l'électricité", Université populaire de Martigny, 26 avril 2010.

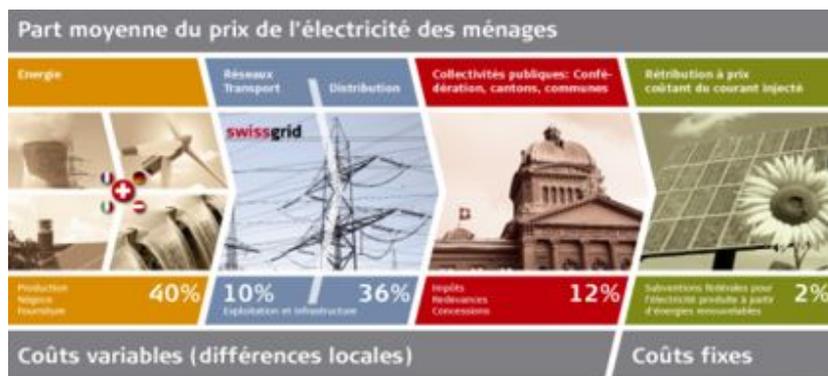
Fig. 3
Einfuhr-/Ausfuhr-Saldo
2009 (in TWh),
vertragliche Werte



Source : OFEN, Statistique suisse de l'électricité 2009, simportations/exportations en 2009, p. 5



Source : Site Internet de Swissgrid



Source : Site Internet de Swissgrid, « Compositon du prix de l'électricité »

10.5. DESERTEC



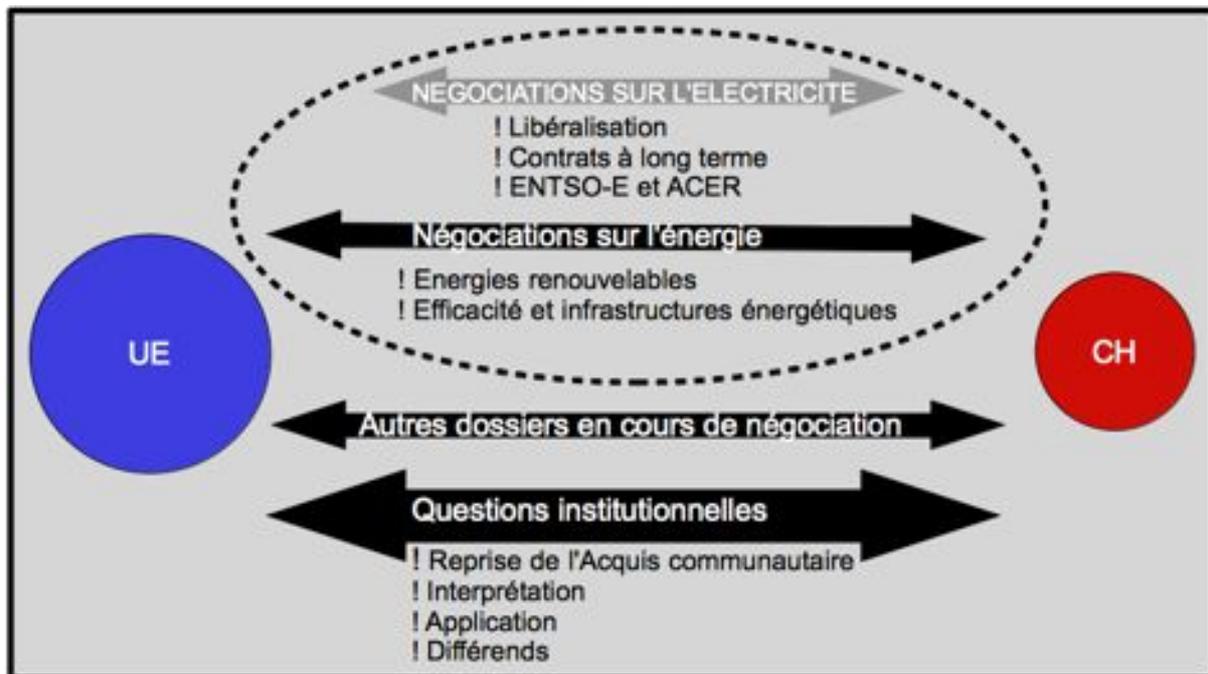
Source : Site Internet de DESERTEC Foundation

10.6. Roadmap 2050



Source : Site Internet Roadmap 2050 de l'European Climate Foundation

10.7. Négociations Suisse – UE en cours sur l'énergie



Source : créé par l'auteur

10.8. Eléments clés concernant l'eupéanisation du marché suisse de l'électricité

	Libéralisation	Régulation	Gestion du réseau de transport	Energie renouvelable et efficacité énergétique
Eléments eurocompatibles	Adaptation aux développements de l'UE	ElCom	Swissgrid	Inspiration
Eléments non eurocompatibles	Pas (encore) de libéralisation totale			Peu d'harmonisation avec l'UE
Intérêts	Réciprocité quant à l'accès au marché	Condition sine qua non pour une libéralisation conforme à l'UE	Rôle de plaque tournante et fonction d'Eurobatterie	Intérêts divergents au sein des acteurs du secteur de l'électricité
Eupéanisation	+	+	++	-
Négociations	Libéralisation insuffisante selon l'UE et problème des contrats à long terme	Permettre une collaboration entre l'ElCom et ACER et définir ses modalités	Assurer une collaboration entre Swissgrid et ENTSO-E et définir ses modalités	Mise en œuvre de l'accord prévue en deux étapes pour laisser du temps pour ce qui concerne l'efficacité énergétique.

10.9. Présentation lors de la soutenance

<p>L'européanisation du marché suisse de l'électricité et la question du réseau de transport</p>  <p>Master PMP IDHEAP - Mémoire de Renaud Vuignier - Novembre 2011</p>	<p>Plan</p> <ol style="list-style-type: none">1. Questions de recherche et méthodologie2. Principaux résultats3. Limites du travail et idées de recherches futures4. Débats – questions que ce travail soulève5. Développements actuels  <p>Roadmap 2050</p>
<p>1. Questions de recherche et méthodologie</p> <p>EUROPÉANISATION</p> <ul style="list-style-type: none">• Les développements du marché de l'électricité au sein de l'UE, influencent-ils la Suisse et dans quelle mesure ?• Pourquoi et quels sont les enjeux en termes économiques et stratégiques pour la Suisse ?	<ul style="list-style-type: none">• Etapes<ul style="list-style-type: none">– Analyse des développements du marché européen de l'électricité– Analyse du marché suisse de l'électricité• Sources<ul style="list-style-type: none">– Littérature– Textes officiels et juridiques– Procès-verbaux des débats parlementaires sur le sujet– Articles de journaux– Prises de position et analyses d'acteurs concernés– Entretiens
<p>2. Principaux résultats</p> <p>VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES</p> <ul style="list-style-type: none">• H1<ul style="list-style-type: none">– Marché suisse influencé par les développements au sein de l'UE– Eurocompatibilité• H2<ul style="list-style-type: none">– Intérêts économiques<ul style="list-style-type: none">• Accès au marché• Plaque tournante• Eurobatterie	<p>CONSTATS SUPPLÉMENTAIRES</p> <ul style="list-style-type: none">• Un secteur qui s'auto-organise et anticipe les développements de l'UE• Un gestionnaire de réseau suisse qui va au-delà des exigences de l'UE• La Suisse très intégrée physiquement et techniquement• Risque d'exclusion<ul style="list-style-type: none">– La Suisse cherche à s'intégrer institutionnellement (ACER, ENTSO-E) et politiquement (co-décision) en négociant un accord.

3. Limites du travail

- Cadre théorique
- Méthodologie
- Nécessité de synthétiser un vaste sujet
- Sujet très actuel → mélange des sources

Idées de recherches futures

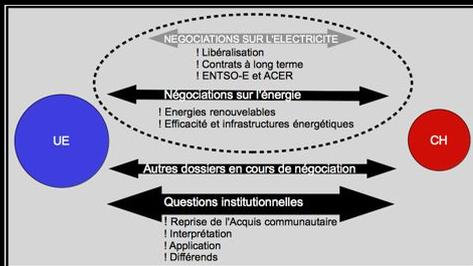
- Une recherche purement juridique en complément
- Analyser le domaine de l'énergie en général
- Focus sur certains aspects

4. Débats – questions que ce travail soulève

- Suisse – UE
 - Une Suisse plus européenne que certains Etats membres
- Démocratie
 - La libéralisation malgré un vote populaire
 - L'auto-organisation du secteur avant les décisions parlementaires
- Public – privé
 - Collectivités publiques propriétaires mais auto-régulation
- Théorie vs Pratique

5. Développements actuels

- (Non) avancée des négociations



Merci de votre attention,
Place aux questions

