



Seules les paroles prononcées font foi.

Aspects réglementaires liés à l'intégration de la Suisse dans le marché européen de l'électricité

Exposé de Werner Luginbühl au Forum ElCom 2025 à Pratteln

Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de pouvoir vous accueillir cette année au Forum ElCom. Merci d'avoir accepté notre invitation.

La consultation sur le paquet concernant les relations entre la Suisse et l'Union européenne s'est récemment achevée. Le Parlement en délibèrera au printemps. Malgré toutes les incertitudes, la conclusion d'un accord sur l'électricité entre la Suisse et l'UE se précise de plus en plus. Quelles seront les conséquences pour la Suisse ? Et pour l'exploitation du réseau ? Quid de l'intégration du marché ?

Nous avons consacré le forum de cette année au thème de « La Suisse sur le marché européen de l'électricité » afin d'étudier ces questions.

Nous entendrons une contribution de l'Université de Genève et découvrirons le point de vue de l'exploitation du système et des réseaux de distribution.

Je présenterai le thème du point de vue de l'ElCom. Je me concentrerai d'abord sur la sécurité de l'approvisionnement, mais j'aborderai également l'intégration du marché en prenant l'exemple de l'énergie de réglage.

Partie 1 : sécurité de l'approvisionnement

Quel est l'impact d'un accord sur l'électricité sur la sécurité de l'approvisionnement ?

Le principal argument en faveur de l'intégration de la Suisse dans un cadre réglementaire européen est sans doute la garantie des possibilités d'importation. Dans notre prise de position relative à l'accord sur l'électricité, nous soulignons premièrement l'importance primordiale de cet instrument pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité, qui permet de garantir la disponibilité des capacités transfrontalières sur le réseau et, ce faisant, les possibilités d'importation.

Le commerce transfrontalier d'électricité revêt une importance centrale, tant du point de vue économique que du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement. Pour un pays de la taille de la Suisse, la possibilité d'importer est d'autant plus importante qu'elle constitue une garantie essentielle pour la sécurité de l'approvisionnement. Sa situation géographique centrale, entre les trois zones de prix majeures que sont l'Allemagne, la France et l'Italie, ainsi que le parc hydroélectrique hautement flexible sont des atouts s'il est possible d'utiliser l'infrastructure réseau nécessaire de manière efficace et efficiente.

Si la Suisse devait s'approvisionner elle-même en tout temps, il lui faudrait des capacités de production ou de réserve nettement supérieures. Le parc national de production devrait également être en mesure de faire face à des situations exceptionnelles, telles que la défaillance d'une ou de plusieurs centrales nucléaires durant une période de sécheresse caractérisée par une baisse de la production hydroélectrique. En pareilles circonstances, les importations d'électricité sont le premier secours et, en règle générale, la solution la moins onéreuse. Telle est aussi la conclusion de l'analyse de l'adéquation réalisée sur mandat de l'EICom, qui a été publiée en 2025. Garantir une capacité d'importation suffisante sur le réseau de transport permet de remédier efficacement aux congestions en Suisse. Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

Garantie des capacités d'importation

Le négoce d'électricité entre pays voisins est tributaire de la disponibilité des capacités de réseau transfrontalières. Pour tout échange d'électricité impliquant plus de deux pays, les pays concernés doivent coordonner entre eux les capacités transfrontalières utiles pour préserver les possibilités d'échange des pays tiers. En effet, un échange d'électricité important entre deux pays peut entraîner des flux d'électricité non planifiés sur les réseaux de pays tiers. Comme la Suisse était jusqu'à présent peu intégrée au niveau institutionnel dans le marché européen de l'électricité, la prise en compte de son réseau dans les calculs de capacité de l'UE et des pays voisins se heurte à des incertitudes et risques considérables. En effet, l'acheminement de flux d'électricité non planifiés sur le réseau suisse affecterait la disponibilité des lignes et la stabilité du réseau, ce qui nécessiterait un recours accru et coûteux aux centrales électriques indigènes pour prévenir les congestions.

Les États de l'UE répartissent les capacités transfrontalières dans différentes régions de calcul de capacité. Cependant, l'UE et les États voisins de la Suisse sont de plus en plus réticents à prendre en considération la Suisse dans ce processus. Des négociations visant à prendre en compte la Suisse sont donc en cours depuis plusieurs années avec les régions de calcul de capacité limitrophes que sont l'Italie du Nord (ITN) et l'Europe centrale (Core). Un accord technique a pu être conclu avec les cinq pays limitrophes du nord de l'Italie (Italy North) fin 2021. Il y a un an, après plusieurs années de négociations laborieuses, la Suisse a pu conclure une convention de principe avec les 13 pays de la région CORE. Si on est encore loin de la mise en place d'une solution équitable et durable, tout porte à croire qu'une solution provisoire pourra être mise en œuvre à partir de 2026.

Les accords techniques ne constituent toutefois qu'une garantie à court terme. À moyen et long terme, ils n'offrent pas des conditions stables et durables pour planifier une intégration sûre dans le réseau électrique européen. D'une part, les accords techniques doivent être renouvelés officiellement tous les ans par l'ensemble des parties. Une telle démarche suscite de nombreuses incertitudes, tant les intérêts des nombreux acteurs impliqués sont divergents et changeants. D'autre part, les nouveaux ajustements des mécanismes européens qui se profilent risquent de remettre en cause les deux accords techniques existants.

En effet, un regroupement des deux régions de calcul de capacité ITN et Core en une région centrale (Central Europe, CE) est en cours. Prévu début 2028, ce regroupement devrait également tenir compte des frontières suisses, ce qui permettrait au moins d'assurer la sécurité du réseau. Il semble toutefois probable que la capacité disponible s'en trouvera encore diminuée. Si les accords techniques conclus venaient à expirer, la Suisse serait très nettement désavantagée dans la prise en compte de son réseau d'électricité dans les calculs de capacité. Par ailleurs, il est très difficile de prévoir dans quelle mesure et dans quel délai un accord technique avec la grande région de calcul de capacité née de ce regroupement pourrait voir le jour si l'accord sur l'électricité n'aboutit pas.

Les incertitudes et les risques y associés sont considérables. Les estimations mettent en évidence qu'en l'absence d'un accord sur l'électricité, la capacité disponible pourrait baisser de moitié. Faute d'un accord technique approprié, la diminution pourrait même, dans des cas extrêmes, atteindre plus de 70 % par rapport à aujourd'hui. Bien sûr, cela aurait aussi de graves conséquences pour la flexibilité de l'énergie hydraulique et, partant, pour la sécurité de l'approvisionnement.

C'est pourquoi nous rappelons régulièrement qu'il est indispensable de garantir une capacité de production adéquate en hiver. Vu les nombreuses incertitudes liées notamment à l'évolution de la demande, au développement des énergies renouvelables ou aux capacités de production des pays voisins, les centrales de réserve demeurent de rigueur. L'EiCom recommande ainsi de constituer des réserves d'au moins 500 mégawatts pour 2030. Pour la période qui suivra la mise hors service des deux centrales nucléaires de Beznau, elle recommande des réserves d'environ 700 à 1400 MW. Ces recommandations se fondent sur l'hypothèse selon laquelle il reste possible de garantir l'exploitation du réseau au moins grâce à des conventions techniques. Comme je l'ai mentionné, les analyses ont montré que les réserves nécessaires sont encore bien plus importantes si les capacités d'importation s'avèrent réduites.

Pour l'EiCom, la Suisse doit maintenir des centrales de réserve même si l'accord sur l'électricité voit le jour. En fin de compte, plusieurs pays européens recourent eux aussi depuis des années à des mécanismes complémentaires pour sécuriser

l'approvisionnement, notamment des réserves ou des marchés dits « de capacité ». C'est pourquoi le projet d'accord sur l'électricité autorise explicitement la constitution de telles réserves. L'essentiel pour l'UE est que de telles réserves n'induisent pas de distorsion – ce qui n'est généralement pas le cas avec des centrales de réserve, celles-ci étant exploitées en dehors du marché. Les réserves définies sur la base des calculs ainsi effectués peuvent continuer à bénéficier d'un soutien de l'État en vertu de l'accord. L'éventuelle limitation de ce soutien à une durée de six ans après l'entrée en vigueur de l'accord sur l'électricité ne s'applique qu'aux réserves qui ont été accordées avant l'entrée en vigueur de l'accord et ne sont pas compatibles avec ce dernier. Par conséquent, la Suisse pourrait continuer à fixer elle-même ses réserves en intégrant ses besoins spécifiques sous l'égide de cet accord.

Partie 2 : intégration du marché

Après avoir abordé les aspects liés au réseau, j'aimerais évoquer plus précisément l'impact qu'aurait une intégration complète du marché pour la Suisse.

Cela fait cinq ans déjà, en 2020, que l'autorité européenne de régulation ACER a constaté dans son rapport annuel de surveillance du marché que l'extension du couplage des marchés day-ahead à toutes les frontières de l'UE, y compris celles avec la Suisse, pourrait générer des gains de prospérité supérieurs à 150 millions d'euros par an. Une part importante de ce potentiel réside dans les frontières entre la Suisse et l'UE, qui restent à coupler. L'absence de couplage des marchés signifie que les capacités de transport ne peuvent être mises à profit que de manière explicite et entraîne une perte de prospérité pour les deux parties.

L'introduction d'un tel couplage a permis à l'UE de réaliser d'importants gains d'efficience entraînant une amélioration sensible en termes de prospérité pour sa société, alors que ce potentiel restait inexploité aux frontières avec la Suisse.

La participation au couplage est impossible tant que les conditions prévues dans le règlement européen sur le marché de l'électricité (CACM), soit notamment la reprise dans le droit suisse des dispositions essentielles du droit européen relatif au

marché de l'électricité et la conclusion d'un accord bilatéral sur l'électricité entre la Suisse et l'UE, ne sont pas remplies.

Comme le démontre une étude réalisée par l'ElCom cette année, que je souhaite vous présenter, l'absence de couplage n'affecte pas seulement les marchés typiques day-ahead et intraday.

L'étude datée de mars 2025 porte sur les raisons de la forte hausse des coûts sur le marché de l'énergie de réglage secondaire.

L'ElCom surveille depuis 2012 le marché de la puissance de réglage secondaire. Avec l'augmentation progressive des centrales électriques conventionnelles préqualifiées, l'offre et la concurrence se sont accrues, ce qui a permis une baisse des coûts. L'introduction du concept de pooling (mise en commun), qui a permis d'agréger des technologies de moindre envergure et de nouveaux fournisseurs, a également contribué à cette évolution positive. Jusqu'en 2020, diverses mesures ont permis d'abaisser progressivement les coûts du marché suisse des services-système, avant qu'ils ne reprennent l'ascenseur en 2021.

La hausse des prix à partir de 2021 s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, les prix élevés de l'énergie provoqués par la crise de 2021/2022 ont eu un impact considérable. D'autre part, la part croissante du photovoltaïque et les incertitudes correspondantes ont entraîné des déséquilibres plus importants dans les groupes-bilan et une augmentation des activations d'énergie de réglage. En 2022, l'indexation sur les prix spot a cédé le pas à un système de prix basé sur l'offre conforme aux normes européennes, le modèle PICASSO. Ce changement de procédure d'achat a fait grimper sensiblement les prix de l'énergie de réglage secondaire (SRE), à savoir les majorations et déductions par rapport au prix de marché spot, et donc les coûts du SRE. Au début de l'été 2024, la hausse des prix du SRE s'est à nouveau fortement accentuée, pour se maintenir ensuite à un niveau élevé.

Jusqu'à la mi-2022, le SRE acheté par Swissgrid était indemnisé de manière forfaitaire, sur la base d'une majoration ou d'une déduction de 20 % par rapport au prix de marché spot, seule la puissance faisant l'objet d'une procédure d'appel d'offres. Après l'introduction du système PICASSO, un modèle d'appel d'offres a

également été mis en place pour le SRE, désormais indemnisé sur la base des prix des offres. De ce fait, la procédure correspond en principe aux normes de l'UE, mais faute d'accords bilatéraux, la Suisse n'est toujours pas raccordée aux marchés européens de l'énergie de réglage secondaire. Swissgrid mène actuellement plusieurs procédures judiciaires à ce sujet. La participation serait possible soit par une décision judiciaire correspondante, soit grâce à l'accord sur l'électricité avec l'UE.

Une étude de l'évolution des prix et de l'offre sur le marché de l'énergie de réglage secondaire a montré que le mécanisme de marché ne fonctionne actuellement qu'en partie. Un second avis externe a confirmé ce constat. En guise de mesure corrective à court terme, l'EiCom a instauré à titre temporaire un prix plafond différencié. Le plafond s'applique uniquement aux offres de SRE obligatoires, liées à une adjudication de SRL, et il a été fixé à 1000 EUR/MWh. Le contrat conclu à cet effet restera en vigueur jusqu'à fin 2025.

Depuis l'introduction du prix plafond sur le marché du SRE, nous surveillons l'évolution des coûts et des offres. Le prix plafond a empêché les offres liées supérieures à 1000 EUR/MWh, mais une hausse de prix a eu lieu dans la partie inférieure de la courbe des offres. Ce phénomène pourrait également être dû à la faible hydrologie au cours de cette période. L'on peut aussi supposer que les acteurs du marché ont dû s'habituer à ces nouvelles conditions-cadres. Toutefois, au cours des derniers mois, le montant des offres est revenu dans la fourchette inférieure en termes de prix et de quantités, se situant actuellement approximativement au niveau d'avant le plafonnement, de sorte que le prix plafond déploie pour l'essentiel l'effet escompté.

Sur le marché du SRE, l'évolution n'était pas aussi nette au début. Si les prix ont commencé par baisser, ils sont repartis à la hausse après le plafonnement en mars et avril, pour revenir ensuite au niveau du printemps 2023. De manière générale, on peut dire que les coûts du SRE n'ont cessé de diminuer depuis l'introduction du prix plafond en mars 2025.

Comme il ne s'agit que d'une solution transitoire à court terme, il est essentiel de renforcer durablement le marché du SRE et de le rendre plus efficient. L'objectif est,

d'une part, de réduire le besoin en énergie d'ajustement et de réglage et, d'autre part, de rendre le marché de l'énergie de réglage plus efficient et plus liquide.

L'introduction d'un système de prix unique dans le modèle de tarification de l'énergie d'ajustement, prévue à partir de 2026, jouera un certain rôle en vue de la réduction nécessaire de la quantité d'énergie d'ajustement. Ce système incite financièrement les groupes-bilan à stabiliser activement le solde de la zone de réglage. Cette modification devrait atténuer sensiblement les besoins en énergie de réglage et lisser les hausses de prix du marché.

D'autres mesures sont prévues pour réduire le volume d'énergie d'ajustement et développer les produits et processus du marché dans le domaine des services-système.

Pour l'EiCom, il faut toutefois se poser une question de fond : est-ce que le modèle d'acquisition et d'enchère pour l'énergie et la puissance de réglage secondaires et tertiaires produit vraiment des résultats efficients et fidèles dans les conditions actuelles, notamment un marché peu liquide et l'absence d'intégration avec les marchés limitrophes ? Les prix du SRE en Suisse restent très élevés par rapport aux marchés européens. Il y a lieu de supposer qu'une participation de la Suisse au régime européen PICASSO conduirait à une réduction significative des coûts du SRE.

Comme nous le savons tous, l'instauration du prix plafond ne constitue qu'une mesure temporaire. C'est pourquoi l'EiCom examine s'il convient d'adapter les mécanismes existants pour atteindre l'efficacité visée en termes de coûts et réduire le besoin en énergie de réglage et d'ajustement. Se pose la question de savoir s'il est judicieux d'acquérir le SRE par une procédure basée sur le marché sur un territoire commercial aussi restreint que la Suisse. Dans le domaine de l'acquisition de SRE, il faudrait aussi envisager un retour au régime antérieur à l'introduction du système PICASSO. L'EiCom examine actuellement différentes mesures.

Partie 3 : conclusion

Ceci m'amène à ma conclusion :

Le projet d'accord sur l'électricité entre la Suisse et l'UE peut contribuer de manière significative à renforcer la sécurité d'approvisionnement à long terme de notre pays. D'une part, l'utilisation efficiente des capacités de transport transfrontalier et l'accès aux plates-formes internationales pour l'énergie de réglage sont importants. D'autre part, le couplage des marchés intraday et spot accroîtrait sensiblement la liquidité du marché tout en améliorant l'accès au marché.

En même temps, il est évident qu'un accord à lui seul ne suffira pas. La Suisse doit pouvoir subvenir à ses besoins indépendamment de cet instrument. Il s'impose notamment de garantir des capacités de production suffisantes durant le semestre d'hiver et de développer rapidement la production indigène issue d'énergies renouvelables, ainsi que de l'intégrer de manière efficiente. L'augmentation de la transparence sur les marchés suisses est tout aussi importante. Ces mesures structurelles sont indispensables pour garantir un approvisionnement fiable, même dans des situations difficiles.

Pendant la phase de transition jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord sur l'électricité, l'EiCom et Swissgrid continueront à mettre tout en œuvre pour améliorer les possibilités d'importation au moyen d'accords techniques, afin d'accroître la stabilité. Dans le même temps, nous nous efforcerons de clarifier rapidement et sans bureaucratie excessive les questions réglementaires en suspens concernant l'utilisation de la flexibilité et l'intégration des énergies renouvelables, tout en optimisant la fourniture des services-système. Il s'agit également d'augmenter la liquidité sur le marché intraday.

Par ces moyens, l'EiCom contribue à un avenir électrique sûr, durable et européen de la Suisse. Elle dépend à cet égard de la coopération des gestionnaires de réseau de distribution dans une optique axée sur les solutions. Nous comptons sur vous.

Merci pour votre attention et pour votre engagement !