

Mandat de négociation concernant l'accord sur l'électricité avec l'Union européenne – position de la Fédération romande des consommateurs

Sommaire

1. Synthèse de la position de la FRC 1
2. Position de la FRC sur les lignes directrices de l'accord 2
3. Lignes rouges concernant l'ouverture totale du marché de l'électricité 2
4. Avis sur la Directive (UE) 2019/944 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité..... 3
5. Expériences de l'ouverture totale du marché chez nos voisins européens 5

1. Synthèse de la position de la FRC

Du point de vue économique comme de celui de la sécurité de l'approvisionnement, les échanges transfrontaliers d'électricité qui ont lieu quotidiennement avec nos voisins européens sont d'une importance capitale. En l'absence d'un accord sur l'électricité avec l'Union européenne, la Suisse est confrontée à des problèmes croissants qui augmentent les risques et les coûts de sa sécurité d'approvisionnement. Qu'il s'agisse de l'exclusion progressive de Swissgrid des plateformes d'échange d'énergie, des flux non planifiés qui passent par la Suisse, de l'exclusion de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) de la table des régulateurs ou, à terme, de la non prise en compte des flux suisses dans le cadre de la règle min-RAM s'appliquant au commerce transfrontalier, ces éléments ont déjà ou auront à terme des répercussions non seulement sur la stabilité du réseau et donc la sécurité de l'approvisionnement, mais aussi sur les coûts de l'énergie. **Reprendre les négociations concernant le secteur de l'électricité est donc une nécessité et la FRC approuve le principe d'un accord sur l'électricité tout comme les lignes directrices de l'accord** (voir détail au point 2).

Toutefois, il est essentiel que cet accord ne soit pas conclu au détriment des petits consommateurs de courant en Suisse (ménages et PME). Sachant qu'il ne peut aboutir qu'à la condition *sine qua non* que le marché de l'électricité soit totalement ouvert, y compris pour les clients consommant moins de 100'000kWh par année, **la mise en place de mesures et de garde-fous visant à encadrer les activités des fournisseurs et à protéger les petits consommateurs est, là aussi, une condition *sine qua non*** (voir détail au point 3).

Lors des consultations passées sur une éventuelle ouverture totale du marché de l'électricité, la FRC a fait part de ses préoccupations quant au fait que la Confédération n'a pas prévu les mesures nécessaires pour que les petits consommateurs ne se retrouvent pas pris au piège dans le cadre de contrats ou de pratiques abusives. Elle constate avec satisfaction que **le cadre légal de l'Union européenne via sa directive (UE) 2019/944 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité fournit de bonnes bases pour la protection des consommateurs** (voir détail au point 4). Toutefois, comme le démontrent les expériences de nos voisins européens (voir point 5), ces dispositions doivent être mises en œuvre très rigoureusement et renforcées par les Etats membres pour pouvoir les protéger efficacement et leur permettre de bénéficier réellement des avantages d'une ouverture totale du marché de l'électricité.

Pour la FRC, **il est fondamental de garantir le maintien sur le long terme du modèle régulé de l'approvisionnement de base** et de permettre aux petits clients d'y revenir en tout temps. Elle relève toutefois que celui-ci souffrira inévitablement des mêmes défauts que le modèle actuel ; notamment en ce qui concerne la **protection défailante et partielle des petits clients contre les prix élevés du marché**. Du fait des différences de tarifs très importantes entre régions en Suisse – pour rappel, certains ménages payaient 8ct par kWh en 2023 alors que d'autres payaient 71ct – un retour à son fournisseur historique n'est pas la garantie d'un prix abordable. Ce d'autant que la loi permet aux gestionnaires de réseau qui disposent de production propre d'optimiser leur bénéfice en choisissant s'ils souhaitent ou non l'attribuer à l'approvisionnement de base. Contrairement à certains pays européens qui n'ont qu'un seul prix régulé pour l'ensemble des clients, la Suisse continuerait à posséder un nombre important de fournisseurs et donc des tarifs très inégaux d'une région à l'autre. Le système restera donc inéquitable.

Sur cette base, **la FRC propose une série d'exigences visant à la fois à améliorer le modèle de l'approvisionnement de base, à anticiper les problèmes qui émergeront avec l'ouverture totale du marché et à protéger efficacement les consommateurs vulnérables** (point 3).

2. Position de la FRC sur les lignes directrices de l'accord

La FRC est favorable au projet de lignes directrices de négociation en ce qui concerne le domaine de l'électricité, ainsi qu'au projet de lignes directrices de négociation complémentaires relatives à l'accord sur l'électricité du Conseil fédéral. Toutefois, elles ne sont acceptables que si la **lettre e** – permettant aux petits consommateurs de rester libres de rester dans l'approvisionnement de base régulé ou d'y retourner – est maintenue et qu'il existe une **garantie de sa pérennité, sans limite de temps et sans condition**, du côté de la Confédération comme de l'Union européenne. Elle insiste donc sur l'importance de négocier ce point et de fournir les garanties nécessaires, sans quoi une ouverture totale du marché n'est pas acceptable.

3. Lignes rouges concernant l'ouverture totale du marché de l'électricité

En cas d'accord sur l'électricité impliquant une ouverture totale du marché de l'électricité y compris pour les clients consommant moins de 100'000kWh par année, la FRC pose les exigences suivantes déterminant son acceptabilité :

Modèle de l'approvisionnement de base avec prix régulé

- La pérennité du modèle doit être garantie lors des négociations avec l'Union européenne et la Confédération doit également donner des garanties de son maintien sans limite de temps et sans condition.

- Il doit toujours être possible de revenir au modèle de l'approvisionnement de base régulé (pas de principe « einmal frei, immer frei » comme pour les grands consommateurs actuellement).
- Le tarif régulé doit être uniformisé en Suisse : même si le marché est totalement ouvert, les tarifs régulés des différents gestionnaires de réseau de distribution (GRD) resteront très divers. Outre que de nombreux clients resteront auprès de leur fournisseur historique, les consommateurs de Suisse ne seront pas égaux en cas de retour à l'approvisionnement de base, en particulier si les prix du marché explosent. Ce n'est pas acceptable. Le tarif doit être uniformisé et permettre de lisser les pics sur le marché. Raison pour laquelle la FRC serait favorable à l'instauration d'un prix régulé unique.

Modèle de marché

- Le démarchage téléphonique, porte-à-porte ou « à froid » pour tout contrat ayant trait à la vente d'électricité doit être formellement interdit et des sanctions sévères instaurées.
- Un ombudsman en charge des litiges, de la vulgarisation des informations concernant le marché de l'électricité et disposant de pouvoirs décisionnels étendus et contraignants doit être mis en place.
- Des critères doivent être établis pour s'assurer que les offres de marché ont des conditions uniformes pour permettre leur comparabilité.
- Un comparateur accessible en ligne avec l'ensemble des offres de marché doit être mis en place.
- Interdiction de lier les offres d'électricité à d'autres énergies ou services (par exemple gaz, télécoms, etc.).
- Des règles et contrôles doivent être prévus afin de s'assurer que les fournisseurs historiques communiquent clairement à leurs clients lorsqu'ils signent une offre de marché et sortent ainsi de l'approvisionnement de base régulé.
- Une autorisation d'exploitation doit être instaurée par les autorités pour limiter les fournisseurs d'énergie peu scrupuleux.

Service universel

- Des mesures de soutien et de protection des consommateurs vulnérables doivent être mises en place, notamment l'interdiction de couper le courant à cette catégorie de clients.
- Des mesures de soutien financier doivent aussi être prévues pour les consommateurs les plus touchés lors de fortes hausses de prix pendant une période prolongée sur le marché de l'électricité.

4. Avis sur la Directive (UE) 2019/944 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité

La FRC juge l'article 5, alinéa 10 de la Directive (UE) 2019/944 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité très problématique. En effet, celui-ci prévoit qu'au plus tard le 31 décembre 2025, la Commission réexamine la mise en œuvre de l'article en question quant aux prix de fourniture basés sur le marché et présente un rapport à ce sujet, lequel pourrait inclure une proposition législative pouvant « comprendre une date de fin pour les prix réglementés ». Comme exposé ci-avant, l'ouverture totale du marché n'est acceptable que si les consommatrices et consommateurs en Suisse disposent de la garantie du maintien du modèle de l'approvisionnement de base régulé, ce que cet article ne permet pas. La FRC exige qu'une dérogation soit demandée quant à cet article lors des négociations.

A l'inverse, certaines articles de la Directive (UE) 2019/944 seraient de réels progrès s'ils étaient repris dans le droit suisse en cas d'accord sur l'électricité et d'ouverture totale du marché. La FRC recommande particulièrement la transposition des dispositions suivantes :

L'article 10 concernant les droits contractuels de base pose les bases d'une communication claire et compréhensible pour les petits consommateurs qui connaissent souvent mal le domaine de l'électricité ; la mention des éléments devant obligatoirement figurer au contrat, parmi lesquels « les modalités de lancement d'une procédure extra-judiciaire de règlement des litiges conformément à l'article 26 » (alinéa 3) est particulièrement intéressante. On notera aussi l'obligation faite au fournisseur de transmettre à ses clients « une synthèse des principales conditions contractuelles de manière bien visible, et dans un langage simple et concis ». A son alinéa 8, cet article mentionne encore explicitement que « [l]es clients sont protégés des méthodes de vente déloyales ou trompeuses » : un élément fondamental au vu des pratiques de certains acteurs du marché (voir point 5).

L'article 12 alinéa 2 garantit la gratuité des frais en cas de changement de fournisseur, un élément essentiel pour éviter des abus en la matière.

L'article 14 concernant les outils de comparaison garantit que les Etats membres veillent à ce que les petits clients « aient accès gratuitement à au moins un outil de comparaison des offres de fournisseurs ». Ceux-ci doivent de plus être indépendants des acteurs du marché (lettre a), être basés sur des critères clairs et objectifs (lettre c) et utiliser un langage clair et dénué d'ambiguïté (lettre d). Ces points sont très importants pour permettre à tous les consommateurs de comprendre les offres.

L'article 26 est d'une importance prépondérante pour la FRC puisqu'il entérine le droit à un règlement extrajudiciaire des litiges pour les consommateurs. Les États membres doivent ainsi veiller « à ce que les clients finals aient accès à des mécanismes extrajudiciaires simples, équitables, transparents, indépendants, efficaces et efficients pour le règlement de litiges ayant trait aux droits et obligations établis au titre de la présente directive, par l'intermédiaire d'un mécanisme indépendant tel qu'un médiateur de l'énergie ou une association de consommateurs, ou par l'intermédiaire d'une autorité de régulation. » Pour la FRC, l'ouverture totale du marché ne saurait être acceptée sans la garantie de mise en place d'un ombudsman ou d'un médiateur doté de pouvoirs décisionnels étendus dans le cadre du règlement de litiges (voir point 3).

L'article 27 entérine pour sa part le principe du service universel, c'est-à-dire le droit pour tous les clients résidentiels (...) d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix compétitifs, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires. » Une garantie dont les consommateurs de Suisse devraient également bénéficier selon la FRC.

L'article 28 concernant les clients vulnérables serait également un progrès par rapport à la situation actuelle en Suisse. En effet, celui-ci confère aux États membres la responsabilité de prendre les mesures appropriées pour protéger les clients et de veiller en particulier à garantir une protection adéquate aux clients vulnérables, avec la possibilité d'introduire une interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces derniers lorsqu'ils traversent des difficultés.

5. Expériences de l'ouverture totale du marché chez nos voisins européens

Les expériences rapportées par les organisations de consommateurs européennes ayant fait l'expérience de l'ouverture totale du marché depuis de nombreuses années sont préoccupantes. Les organisations sœurs consultées (Danemark, Allemagne, France, Espagne, Portugal, Slovénie, Slovaquie, Grèce) sont unanimes quant aux principaux problèmes rencontrés dans le cadre de la libéralisation totale du marché pour les petits clients :

1. Pratiques de démarchage agressif, voire abusif souvent par téléphone ou porte-à-porte : ce problème est omniprésent. Partout, les plaintes sont nombreuses et les instances de médiations en place, lorsqu'elles existent, ont fort à faire. Les cas de consommateurs trompés par des vendeurs au sujet de leur contrat d'électricité sont très nombreux. Sur ce point, le Portugal a mis en place une disposition légale intéressante permettant de protéger efficacement le consommateur : celui-ci étant autorisé à ne pas payer pour un bien qu'il n'a pas demandé, cette disposition est appliquée lorsqu'il s'agit d'une pratique commerciale déloyale visant à changer de fournisseur sans que le consommateur s'en rende compte.
2. De nombreuses entreprises violent la loi : au Danemark par exemple plusieurs entreprises qui font l'objet de procédures judiciaires changent simplement de nom ou vendent le portefeuille de clients à une autre entreprise susceptible de se livrer à des pratiques problématiques similaires. De telles pratiques sont possibles car les autorités de régulation n'ont pas été dotées des compétences permettant de les sanctionner de manière efficace ou définitive. Cette expérience démontre qu'il est trop facile et peu risqué de fonder une entreprise d'approvisionnement en électricité et qu'il est nécessaire que les autorités fixent des exigences plus élevées et délivrent des autorisations.
3. Manque de clarté et de transparence des offres : qu'il s'agisse des tarifs, des conditions ou même de l'ignorance d'avoir signé un contrat marché, les sources d'insatisfaction sont nombreuses. Concernant le dernier point, c'est également un élément qui s'est produit lors de la libéralisation partielle en Suisse. Certains consommateurs se sont en effet retrouvés sans le savoir sur le marché libre, alors que dans leur cas, le principe « einmal frei, immer frei » prévaut. Pour les petits clients qui comprennent souvent mal les documents qui leur sont soumis en matière de contrat d'approvisionnement, le problème est particulièrement prégnant, notamment en Espagne.
4. Tarifs régulés : les modèles sur lesquels ils ont été basés sont très divers selon les pays. Parfois basé sur le prix spot, ils n'ont pas permis de protéger les petits consommateurs lors des pics des prix sur le marché (c'est notamment le cas en Espagne). Dans d'autres cas, comme en France, le tarif régulé est vu comme un obstacle à la concurrence et donc au développement du marché. Plusieurs associations ont fait part de leur inquiétude de voir ce tarif régulé disparaître, estimant que le marché n'est pas encore suffisamment mûr et compétitif.