

**Rapport explicatif
accompagnant
l'avant-projet de loi
d'application de la loi
fédérale sur
l'approvisionnement en
énergie électrique**

mai 2014

Table des matières

Introduction	3
1. Les points clés de la LApEI	3
1.1 Ouverture en deux temps	3
1.2 Garantie de raccordement	4
1.3 Accès au réseau sans discrimination	4
1.4 Séparation (unbundling)	4
1.5 Société nationale du réseau de transport : Swissgrid.....	4
1.6 Commission de l'électricité (ElCom), autorité nationale de régulation	4
1.7 Révision en cours de la LApEI	4
2. Les sept niveaux de réseau	5
3. Le réseau reste un monopole	6
4. Tâches d'exécution cantonales	7
4.1 Désignation des zones de desserte	7
4.2 Garantie de raccordement	7
4.3 Obligation de raccordement en dehors de la zone de desserte	8
4.4 Obligation de raccordement en dehors de la zone à bâtir	8
4.5 Réduction des différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau	8
5. Commentaire article par article	8
6. Conséquences financières	12

Introduction

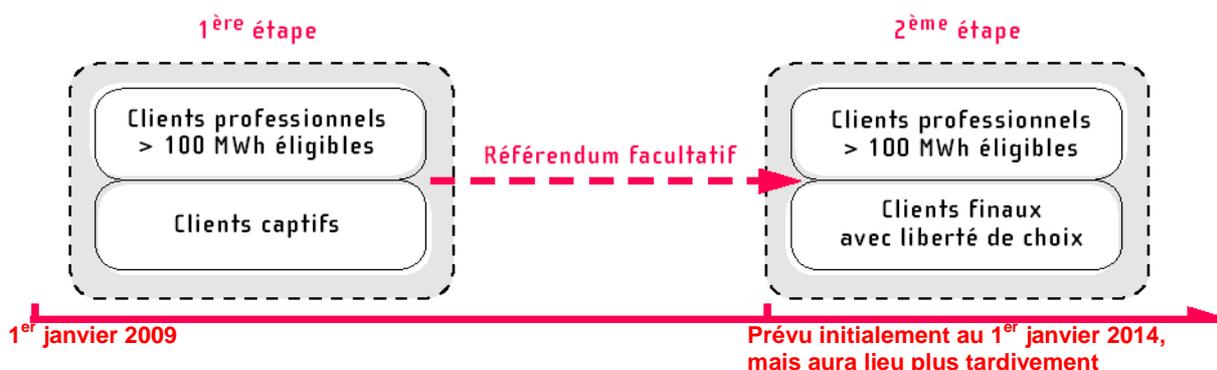
La loi sur l'approvisionnement en électricité, qui a été adoptée par le Parlement en 2007 et est entrée en vigueur le 15 juillet de la même année, prévoit une ouverture du marché en deux étapes. Durant les cinq premières années, soit de 2009 à 2013, seuls les consommateurs finaux dont la consommation dépasse 100'000 kWh ont libre accès au marché. Au bout de ces cinq ans, les ménages et les petits consommateurs pourront eux aussi choisir librement leur fournisseur de courant, cette ouverture complète du marché devant se faire par décision du Conseil fédéral et pouvant encore faire l'objet d'un référendum facultatif. A noter que l'ouverture du marché n'aura finalement pas lieu en 2014, celle-ci étant plus complexe à mettre en place que prévu initialement, et que le réseau à très haute tension est depuis début 2013 exploité par une société nationale d'exploitation du réseau, Swissgrid, ce réseau devant demeurer sous contrôle suisse.

Le 12 décembre 2008, le Grand Conseil valaisan a adopté en seconde lecture le décret d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement en énergie électrique (RS 734.1). La voie du décret avait été alors choisie afin de pouvoir garantir la mise en œuvre au niveau cantonal de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) et de son ordonnance (OApEI), toutes deux entrées en vigueur durant l'année 2008. La validité du décret de 2008 ayant expiré, il est donc nécessaire que le Canton du Valais se dote d'une base légale pour assurer la bonne exécution, au niveau du canton du Valais, de la législation fédérale sur l'approvisionnement en électricité.

1. Les points clés de la loi sur l'approvisionnement en énergie (LApEI)

1.1 Ouverture en deux temps

L'ouverture du marché a lieu en deux étapes : dans un premier temps, pour les grands clients présentant une consommation annuelle de plus de 100'000 kWh, ainsi que pour toutes les entreprises d'approvisionnement en électricité. Dans un second temps, après un délai transitoire de cinq ans et la possibilité du référendum facultatif, il était prévu que le marché soit complètement ouvert à partir de 2014. Comme déjà relevé sous l'introduction, cette ouverture du marché ne se fera pas en 2014, mais plus tardivement, celle-ci restant cependant d'actualité. Une fois l'ouverture effectuée, tous les clients, ménages privés compris, pourront choisir librement leur fournisseur d'électricité dans la mesure où ils le souhaitent.



1.2 Garantie de raccordement

Tous les consommateurs finaux se trouvant en zone à bâtir, les biens-fonds et les groupes d'habitations habités à l'année situés en dehors de cette zone, ainsi que tous les producteurs d'électricité (également en dehors de la zone construite) ont le droit d'être raccordés au réseau électrique. Ce droit légal au raccordement est un élément fondamental de l'approvisionnement de base.

1.3 Accès au réseau sans discrimination

L'accès au réseau est le droit pour un producteur ou un consommateur éligible (marché libéralisé) d'utiliser le réseau d'un tiers pour le transit d'électricité.

1.4 Séparation (unbundling)

La LApEI exige une séparation comptable des activités de production, de distribution et de commercialisation. Cette séparation a comme objectifs de garantir une concurrence saine et efficace, ainsi que d'empêcher les subventionnements croisés entre les activités relatives au réseau de distribution et les autres activités.

1.5 Société nationale du réseau de transport : Swissgrid

Depuis le 3 janvier 2013, Swissgrid est le nouveau propriétaire du réseau suisse de transport à très haute tension long de 6'700 kilomètres. Ce regroupement du réseau de transport (niveau 1) favorise la transparence et la régulation du réseau. Il a également pour effet d'instaurer une plus grande indépendance envers les anciens propriétaires dudit réseau et de procurer un interlocuteur unique, en particulier en matière d'échanges d'électricité au niveau européen.

1.6 Commission de l'électricité (EiCom), autorité nationale de régulation

L'EiCom est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'approvisionnement en électricité. Elle surveille le respect des dispositions de la LApEI, prend les mesures et rend les décisions nécessaires à l'exécution de la LApEI et de ses dispositions d'application. Elle est également compétente pour :

- statuer sur les litiges concernant l'accès au réseau électrique, sur les conditions d'utilisation du réseau, sur les tarifs et la rémunération pour l'utilisation du réseau ainsi que sur les tarifs de l'électricité ;
- vérifier d'office les tarifs et la rémunération pour l'utilisation du réseau ainsi que les tarifs de l'électricité.

1.7 Révision en cours de la LApEI

La LApEI est actuellement en cours de révision. Au vu des expériences réalisées depuis 2009, il apparaît que les objectifs visés par l'ouverture du marché n'ont pas encore été atteints à ce jour, à savoir la mise en place d'un approvisionnement en électricité concurrentiel et sûr, avec des prix transparents. Au début de l'année 2010, l'Office fédéral de l'énergie a lancé, avec divers groupes de travail internes et externes, les travaux d'analyse des bases légales dans la perspective d'une révision de la LApEI. En mars 2011, ces travaux ont été reportés en raison de la nécessité d'élaborer de toute urgence la nouvelle stratégie énergétique 2050 suite aux décisions politiques prises après l'accident nucléaire de Fukushima. Les travaux en relation avec la révision de la LApEI ont repris dans le courant de l'année 2012, en coordination avec la concrétisation de la stratégie énergétique 2050.

2. Les sept niveaux de réseau

Le réseau suisse d'électricité se compose de plus de 250'000 kilomètres de lignes au total. Il combine un réseau de transport et un réseau de distribution. Avant d'arriver au consommateur, la tension électrique est progressivement réduite de 380'000 volts (380 kV) ou 220'000 volts (220 kV) à 230 volts chez les particuliers et dans les entreprises. Le réseau suisse d'électricité comporte sept niveaux de réseau. On trouve, outre le réseau basse tension, moyenne tension, haute tension et très haute tension, trois niveaux de transformation.

Très haute tension dans le réseau de transport (niveau 1)

Le réseau de transport accueille l'électricité produite par les grandes centrales électriques ou les pays voisins. L'électricité est transportée avec une tension de 380 kV ou 220 kV jusqu'à proximité des centres de consommation. Elle est alors mise à la disposition des niveaux inférieurs, les réseaux de distribution. Le réseau de transport suisse est la propriété de Swissgrid.

Haute tension dans le réseau de distribution suprarégional (niveau 3)

En haute tension, l'électricité est distribuée pour l'approvisionnement énergétique suprarégional avec une tension de 50 à 150 kV à des exploitants de réseaux de distribution cantonaux, régionaux et municipaux ainsi qu'à de grandes installations industrielles.

Moyenne tension dans le réseau de distribution régional (niveau 5)

La moyenne tension de 10 à 35 kV est utilisée pour la distribution régionale d'électricité. Des réseaux locaux de distribution approvisionnent certains quartiers des villes ou des villages ainsi que des petites et moyennes exploitations industrielles.

Basse tension dans le réseau de distribution local (niveau 7)

Le réseau à basse tension de 400 ou 230 volts alimente quant à lui les foyers, les exploitations agricoles et les commerces.

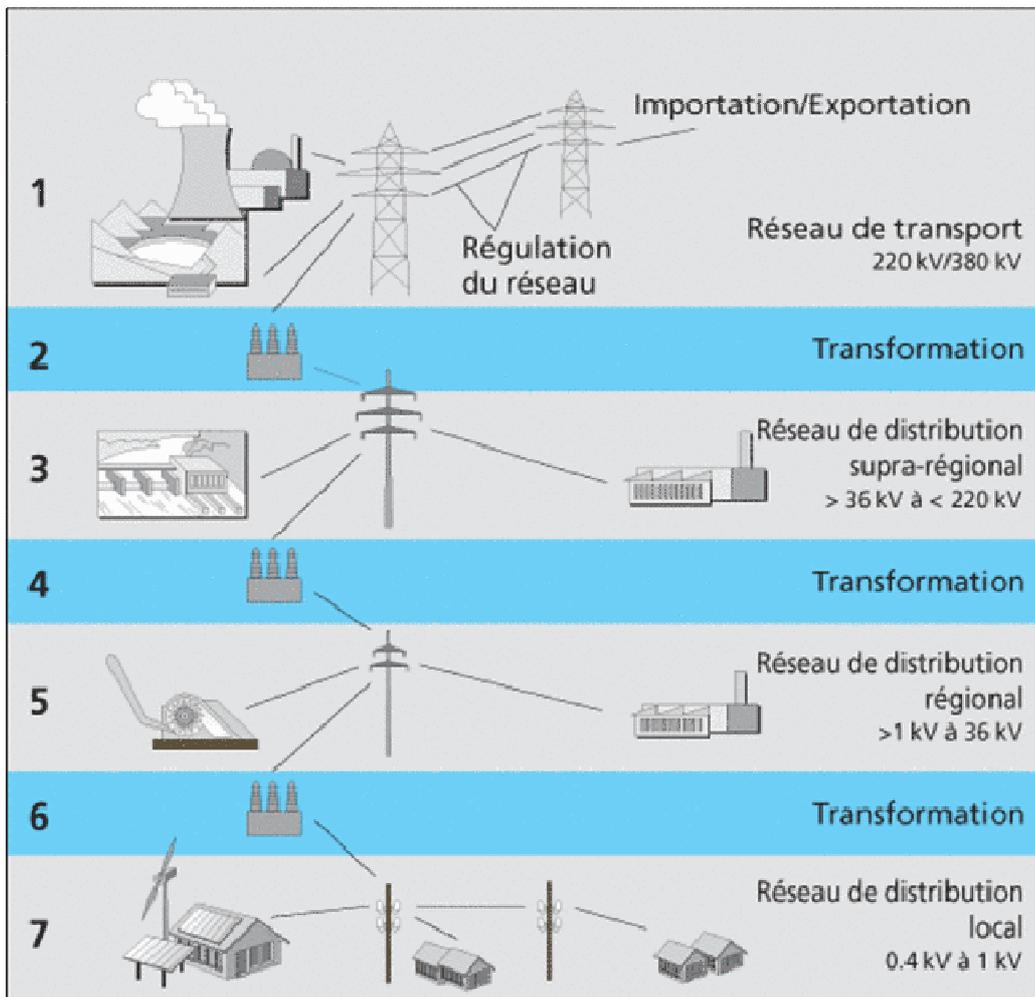
Sous-stations

Le poste de couplage – appelé également sous-station – établit le lien entre deux niveaux de réseau. Le transformateur en constitue le cœur : il fait passer la tension d'un niveau de réseau à un autre, de la très haute tension à la haute tension et de la haute tension à la moyenne tension.

Stations de transformation

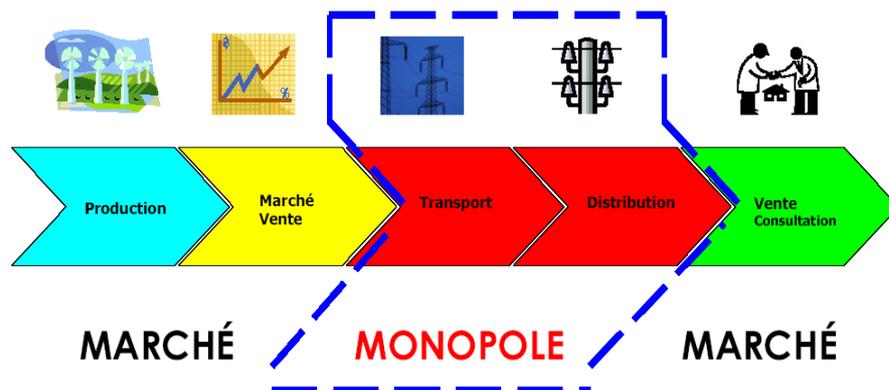
Dans les stations de transformation, la moyenne tension est convertie en basse tension de 400 et 230 volts, utilisée par les ménages et les artisans »¹.

¹ Source : www.swissgrid.ch, juillet 2013. Cette référence est valable pour l'ensemble du point 2 concernant les niveaux de tension.



3. Le réseau - un monopole naturel

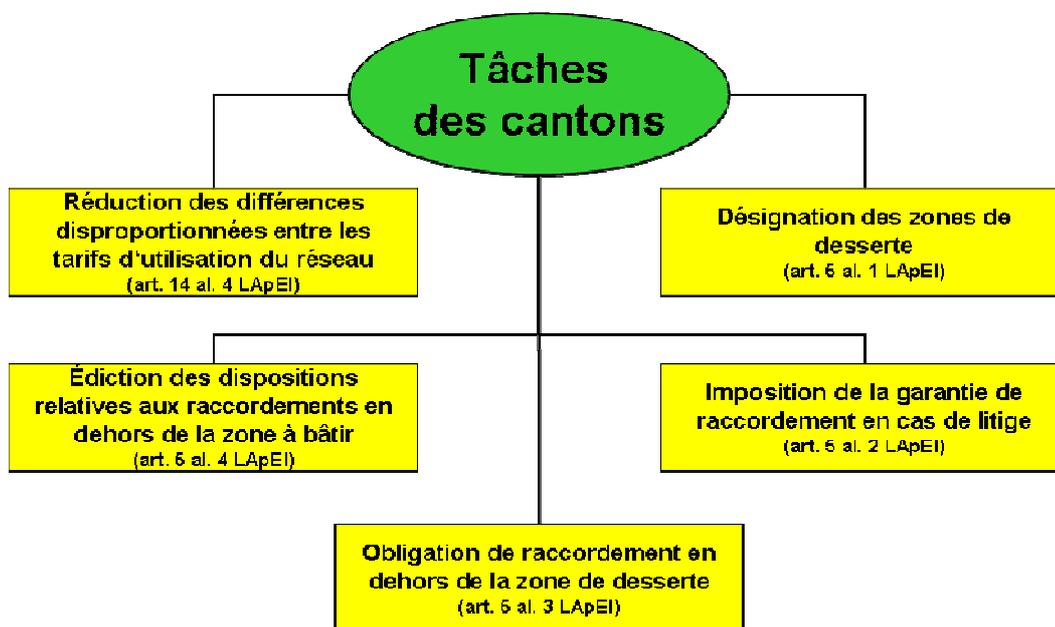
Même en libéralisant l'approvisionnement en électricité et en l'exposant à la concurrence, le réseau de transport et de distribution restera un monopole naturel, quel que soit le degré de libéralisation. Il est fort peu probable que de nouvelles lignes soient planifiées parallèlement aux réseaux existants, pour des raisons de coûts et compte tenu des risques inhérents en matière d'aménagement du territoire et de droit de l'environnement.



Le réseau en tant que domaine monopolistique fait le lien entre les différents secteurs du marché. Pour empêcher des abus tels que prix surfaits, prélèvements de rentes de monopole, etc., le domaine monopolistique a besoin de réglementations extrêmement strictes. En conséquence, les dispositions en la matière sont très détaillées dans la LApEI (effet de re-régulation). Dans le même temps, le respect de ces dispositions est contrôlé par une institution indépendante, la Commission de l'électricité (EiCom).

4. Tâches d'exécution cantonales

Représentées schématiquement, les tâches incombant aux cantons sont les suivantes :



4.1 Désignation des zones de desserte

Les cantons désignent les zones de desserte des gestionnaires de réseau (ci-après : GRD) opérant sur leur territoire. Une zone de desserte recouvre, en principe, le secteur géographique dans lequel les consommateurs finaux d'une région sont reliés au réseau d'un GRD. L'objectif est d'empêcher l'existence de zones de desserte dites orphelines. Il ne doit par exemple pas être laissé au bon vouloir d'un GRD de juger s'il y a lieu de continuer à exploiter un réseau d'électricité dans une région économiquement non rentable (vallées reculées). En attribuant les zones de desserte, la LApEI a pour but de répondre, avec toute la sécurité juridique nécessaire, aux questions de savoir qui est concerné par l'approvisionnement de base et quelles sont les obligations résultant de la gestion des réseaux. Dans la mesure du possible, les conditions actuelles de propriété des réseaux devraient être conservées lors des décisions concernant l'attribution.

4.2 Garantie de raccordement

Tous les consommateurs finaux se trouvant en zone à bâtir, les biens-fonds et les groupes d'habitations habités à l'année situés en dehors de cette zone ainsi que tous les producteurs d'électricité ont le droit d'être raccordés au réseau électrique.

4.3 Obligation de raccordement en dehors de la zone de desserte

La LApEI permet aux cantons de rendre une décision obligeant les GRD opérant sur leur territoire à raccorder également des consommateurs finaux situés en dehors de leur zone de desserte. Ils doivent toutefois respecter le principe de la proportionnalité. Ce principe est notamment respecté si aucune autre forme d'approvisionnement n'est possible ou si aucune ne serait supportable économiquement (l'auto-approvisionnement est très onéreux) et le GRD concerné présente les conditions d'exploitation requises et a les moyens techniques et économiques nécessaires pour répondre à cette obligation.

4.4 Obligation de raccordement en dehors de la zone à bâtir

La LApEI permet aux cantons de prévoir des exceptions précises à l'obligation de raccordement, par exemple pour les régions très isolées où les coûts de raccordement seraient exagérément élevés et où l'on peut raisonnablement exiger des habitants qu'ils supportent économiquement l'exploitation d'une installation assurant la couverture de leurs besoins en électricité.

4.5 Réduction des différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau

La LApEI octroie la compétence aux cantons de prendre des mesures afin de réduire les différences excessives entre les tarifs d'utilisation du réseau. Si des différences importantes entre ces tarifs régionaux continuent toutefois de persister, le Conseil fédéral peut (subsidièrement aux cantons) ordonner des mesures appropriées (institution d'un fonds de compensation).

5. Commentaire article par article

Chapitre 1 : Dispositions générales

Article 1 Buts

L'article 1 décrit les buts de la loi, à savoir :

- régler les modalités d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement (LApEI) et de son ordonnance (OApEI) ;
- fixer les conditions pour garantir un approvisionnement en électricité fiable en conformité aux principes du développement durable et à la politique énergétique cantonale.

Article 2 Champ d'application

La présente loi s'applique à tous les propriétaires ou GRD (valaisans ou autres) actifs sur le territoire cantonal ainsi qu'à l'ensemble du réseau électrique, sous réserve des lignes à très haute tension (THT), qui relèvent de la responsabilité de la société nationale (Swissgrid SA), et des réseaux se trouvant sur des périmètres industriels ou dans les bâtiments, ceci indépendamment de l'origine de l'électricité (hydraulique, nucléaire, photovoltaïque...). La notion de bâtiments recouvre avant tout des centres d'achats.

Article 3 Définitions

L'article 3 pose les définitions ayant une importance particulière au sein de la loi. Etant donné la rapidité des progrès scientifiques et de l'évolution nationale et internationale, les concepts relevant du domaine de l'approvisionnement en électricité, techniquement complexes, doivent pouvoir être adaptés rapidement. Son second alinéa accorde donc la flexibilité requise au Conseil d'Etat.

Article 4 Collaboration, coordination et planification

L'alinéa premier règle la collaboration entre le canton et les communes. Celle-ci est essentielle dans la mesure où la plupart des réseaux sont directement ou indirectement en mains communales. L'alinéa second confère la tâche au canton de coordonner sa politique énergétique avec celle de la Confédération et de collaborer avec les autres cantons si le besoin s'en fait ressentir. L'alinéa 3 précise quant à lui que GRD doivent coopérer étroitement entre eux, afin d'approvisionner de manière optimale tout le territoire et de s'entraider dans les situations difficiles. Une collaboration avec les communes, généralement propriétaires des réseaux, est également indispensable.

Article 5 Engagements des pouvoirs publics

Cette nouvelle disposition a été introduite dans l'optique d'une maîtrise de la chaîne des valeurs, et afin que le réseau reste le plus possible en mains valaisannes. En effet, au vu des changements majeurs liés actuellement à l'ouverture du marché de l'électricité, il est important que les collectivités valaisannes ne transfèrent pas sans autre réflexion les participations financières qu'elles détiennent au sein des propriétaires ou gestionnaires de réseau.

Article 6 Devoir de renseignements

Afin de pouvoir exécuter les tâches qui lui sont imposées par la LApEI, le canton doit pouvoir accéder aux données nécessaires auprès des distributeurs et des propriétaires de réseaux. Cet article formule à l'encontre de ces deux acteurs une obligation de fournir les renseignements nécessaires au service en charge des questions liées à l'énergie lorsqu'il en fait la requête. L'alinéa 2 impose quant à lui aux gestionnaires et aux propriétaires de réseaux une obligation de communiquer les modifications des conditions d'exploitation ou de propriété au service compétent, afin que celui-ci puisse procéder à temps aux mesures et aux adaptations requises pour garantir l'approvisionnement de base et, si nécessaire, pour modifier la décision d'attribution. Finalement, l'alinéa 3 impose aux GRD des niveaux 3 à 7 de livrer, sur requête du service en charge des questions relatives à l'énergie, les informations nécessaires concernant les capacités de leurs réseaux à accepter les nouvelles productions renouvelables décentralisées (solaire principalement). Dans ce contexte, il est également demandé aux distributeurs de transmettre les renseignements concernant la planification des adaptations prévues afin d'améliorer les capacités de leurs réseaux. En effet, une planification à l'échelle du canton est indispensable afin que le transport sur les réseaux électriques continue d'être assuré, tout en permettant aux productions renouvelables décentralisées de s'y intégrer. Une telle vue d'ensemble est nécessaire afin que le canton puisse atteindre les objectifs de production prévus tant par la stratégie énergétique cantonale que nationale.

Article 7 Secret de fonction

Toute personne chargée de l'exécution de la présente loi cantonale ou de travaux préparatoires à cet effet est soumise au secret de fonction. Cette disposition est donc applicable non seulement aux membres des administrations cantonales et communales, mais également à d'éventuels experts ou membres de commissions techniques.

Est également couverte par cette disposition l'interdiction de divulguer des informations ou des données confidentielles propres à l'entreprise, ainsi que des secrets d'affaires.

Chapitre 2 : Zones de desserte

Article 8 Principe

L'objectif de l'attribution des zones de desserte est d'éviter qu'il reste sur le territoire cantonal des zones orphelines. Ceci permet par exemple d'éviter que des régions reculées ne soient pas ou plus desservies. L'article 8 fixe donc le principe général selon lequel l'entier du territoire cantonal doit être recouvert par des zones de desserte.

Article 9 Attribution des zones de desserte

Les cantons désignent les zones de desserte des gestionnaires de réseau opérant sur leur territoire. L'attribution d'une zone de desserte doit se faire sans discrimination; elle peut être assortie d'un mandat de prestations au gestionnaire de réseau.

Selon le message de la LApEI une zone de desserte recouvre, en principe, le secteur géographique dans lequel les consommateurs finaux d'une région sont reliés au réseau d'un GRD.

L'attribution des zones de desserte s'effectue sous la forme d'un acte juridique unilatéral souverain (décision administrative). Le destinataire de la décision portant sur l'attribution d'une zone de desserte est, habituellement, le GRD déjà actif dans la région déterminée avant cette désignation. Lors de la procédure de décision, et avant l'attribution définitive de la zone de desserte, le Conseil d'Etat consulte les parties concernées, soit les propriétaires de réseau, les gestionnaires et les communes. L'octroi des zones de desserte sera effectué sur la base des informations fournies par les GRD, et les décisions d'attribution seront mises à l'enquête publique, ouvrant ainsi les voies de droit habituelles.

Article 10 Registre public des zones de desserte

Le service en charge des questions relatives à l'énergie, en collaboration avec le service traitant de la géomatique, tient à jour un registre public des zones de desserte sous forme de carte. Celui-ci sera donc disponible au public et mentionnera les zones de dessertes, les gestionnaires opérant sur ces différents territoires, ainsi que les différents niveaux de tension et de transformation. Une disposition concernant le registre public des zones de desserte existait déjà dans la version du décret de 2008. Pour des raisons de clarté, il paraît cependant judicieux de conférer un article complet au registre, et non pas de noyer celui-ci au sein de l'article concernant l'attribution des zones de desserte, disposition déjà relativement dense.

Chapitre 3 : Garantie de raccordement

Article 11 Obligation de raccordement

L'article 11 du projet de loi ancre l'obligation de raccordement. En effet, tous les consommateurs finaux se trouvant en zone construite, les biens-fonds et les groupes d'habitation habités à l'année situés en dehors de cette zone et tous les producteurs d'électricité ont le droit d'être raccordés au réseau d'électricité. Ce droit au raccordement aux réseaux d'électricité est un élément fondamental de l'approvisionnement de base.

Article 12 Hors zone de desserte

Le raccordement d'un consommateur final dans une autre zone de desserte doit s'avérer comme mieux approprié et plus acceptable à la lumière de la pesée de l'ensemble des intérêts en présence que le raccordement par le gestionnaire de réseau effectivement responsable. Tel pourrait être le cas, si l'auto-alimentation était lié à des coûts extraordinairement élevés, si un approvisionnement plus simple, voire plus avantageux (s'agissant de la construction des installations) que dans la zone de desserte originelle était possible, ou encore en raison de nouveaux développements. Il faudra toutefois veiller à ne pas porter atteinte de manière significative à la rentabilité de l'exploitation du réseau.

Article 13 Hors zone à bâtir

Les communes peuvent édicter des conditions de raccordement spéciales (restrictives) seulement pour les biens-fonds et les groupes d'habitations qui ne doivent pas être raccordés en vertu du droit fédéral, c'est-à-dire pour les biens fonds et groupes d'habitations n'étant pas habités à l'année et situés hors zone à bâtir, par exemple là où les coûts de raccordement sont excessivement élevés et que l'exploitation d'une installation d'auto-alimentation peut être économiquement exigée de la part des habitants (ne résidant pas à l'année).

Chapitre 4 : Tarifs

Article 14 Tarifs d'électricité

Cette compétence dévolue aux conseils municipaux et aux organes des personnes morales est limitée aux tarifs ou structures tarifaires déterminés par la LApEI et soumis au contrôle de l'EICOM.

Cette compétence ne s'étend pas aux taxes et autres redevances qui doivent, au demeurant, reposer sur une base légale adéquate et être présentées avec transparence dans la facture de l'électricité adressée aux clients finaux.

Article 15 Mesures

Cet article confère au Conseil d'Etat la compétence de prendre les mesures nécessaires pour réduire les éventuelles différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau. Ces mesures, au demeurant réalisables en s'appuyant directement sur la LApEI, pourraient prendre la forme de recommandations ou d'incitations fiscales pour des joint-ventures. Une autre mesure envisageable consisterait en la création d'un fond de compensation cantonal qui nécessiterait une base légale supplémentaire.

Chapitre 5 : Protection juridique et dispositions pénales

Articles 16 et 17 Cas de litige et voies de droit

Concernant les litiges qui ne sont pas du ressort de l'EICOM, le Conseil d'Etat est l'instance compétente. En ce qui concerne les voies de recours, un renvoi à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) valaisanne est suffisant.

Article 18 Contraventions

Par souci d'efficacité, la loi doit dorénavant prévoir les sanctions nécessaires en cas de violation de ses dispositions. Ce type de disposition a été retenu dans la grande majorité des lois cantonales, tout comme au sein de la LApEI.

Chapitre 6 : Dispositions finales

Article 19 Exécution

Cet article confère la compétence au Conseil d'Etat d'arrêter les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi. Pour se faire, il a notamment la possibilité de déclarer obligatoires les directives de la branche et les normes professionnelles. En les citant expressément dans une ordonnance d'exécution, ces normes auront force de loi.

Article 20 Abrogation

Cet article vise à abroger toutes les dispositions cantonales qui sont en contradiction tant avec la LApEI qu'avec la nouvelle LcApEI.

Article 21 Entrée en vigueur

Selon l'art. 40 al. 1 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs, les actes législatifs absolument nécessaires à la mise en œuvre du droit de rang supérieur sont édictés sous la forme de lois d'application et soustraites au référendum.

6. Conséquences financières

Au niveau cantonal :

Les tâches découlant dudit décret sont notamment les suivantes :

- Attribution des zones de desserte après consultation préalable des communes municipales et des gestionnaires de réseau,
- Tenue du registre des zones de desserte,
- Réduction des différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau,
- Coordination avec les instances communales et fédérale,
- Traitement des dossiers en cas de litige.

Au vu de celles-ci, la mise en œuvre de la présente loi ne nécessitera à priori pas la création de nouveaux postes et n'aura que peu de conséquences financières tant sur les frais liés à son application que sur les coûts à supporter pour l'approvisionnement en électricité de ses bâtiments.

Au niveau communal :

Ce projet de loi ne devrait générer aucune charge financière supplémentaire par rapport à la situation actuelle.

Nous espérons que le Grand Conseil voudra bien accepter ce projet de loi et vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre haute considération et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le ... 2014

Le Président du Conseil d'Etat : **Jean-Michel Cina**
Le Chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**