

**RAPPORT EXPLICATIF
ACCOMPAGNANT
L'AVANT-PROJET
DE DECRET CONCERNANT
L'APPLICATION
DE LA LOI FEDERALE SUR
L'APPROVISIONNEMENT EN
ELECTRICITE (LApEI)**

Août 2008

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	3
1.3 Accès au réseau sans discrimination.	3
1.4 Séparation (unbundling).....	4
1.5 Création d'une société nationale du réseau de transport	4
1.6 Instauration d'un régulateur (Commission de l'électricité, ElCom).	4
2. Les sept niveaux de tension	4
3. Le réseau reste un monopole	5
4. Tâches d'exécution cantonales	6
4.1 Désignation des zones de desserte	6
4.2 Obligation de raccordement.....	7
4.3 Obligation de raccordement en dehors de la zone de desserte	7
4.4 Obligation de raccordement en dehors de la zone à bâtir	7
4.5 Réduction des différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau.....	8
5. Forme de l'acte législatif : Le décret	8
5.1 Justification du choix de la forme de l'acte législatif.....	8
6. Commentaire article par article.....	8
7. Conséquences sur le personnel	11

Introduction

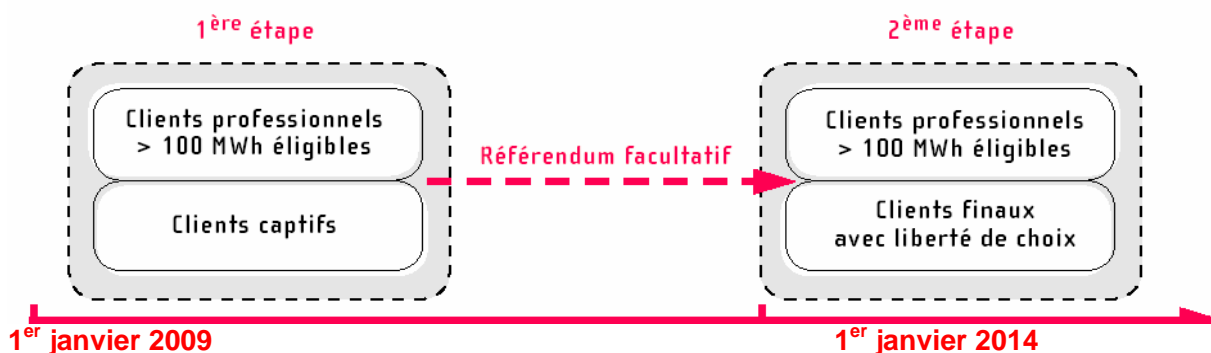
La mise en vigueur de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), s'effectue en trois temps. Les dispositions relatives à la commission de l'électricité (ElCom) s'appliquent depuis le 15 juillet 2007. Une autre partie des directives est en vigueur depuis le 1er janvier 2008. Mais, les dispositions essentielles pour l'ouverture du marché n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier 2009.

L'avant-projet de décret proposé instaure les bases légales nécessaires pour la bonne exécution, au niveau du canton du Valais, de la législation fédérale sur l'approvisionnement en électricité.

1. Les points clés de la 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, le marché sera ouvert complètement à partir de 2014. 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 bien-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 de transport et de distribution. Le droit légal au raccordement aux réseaux d'électricité est un élément fondamental de l'approvisionnement de base.

1.3 Accès au réseau sans discrimination.

Dans un marché d'électricité libéralisé, les consommateurs finaux libres peuvent acheter leur courant au fournisseur de leur choix. En général, ce courant doit être acheminé vers le

consommateur final par des réseaux d'électricité appartenant à des tiers. L'accès au réseau est le droit d'utiliser le réseau d'électricité d'un tiers pour le transit de courant. Ceci permet de changer de fournisseur 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 Création d'une société nationale du réseau de transport

La LApEI contraint les gestionnaires actuels du réseau de transport à regrouper la gestion dudit réseau de transport pour toute la Suisse en une personne morale de droit privé indépendante. Ce regroupement augmente aussi la transparence dans l'utilisation du réseau de transport du fait qu'il n'y a désormais plus qu'un seul interlocuteur.

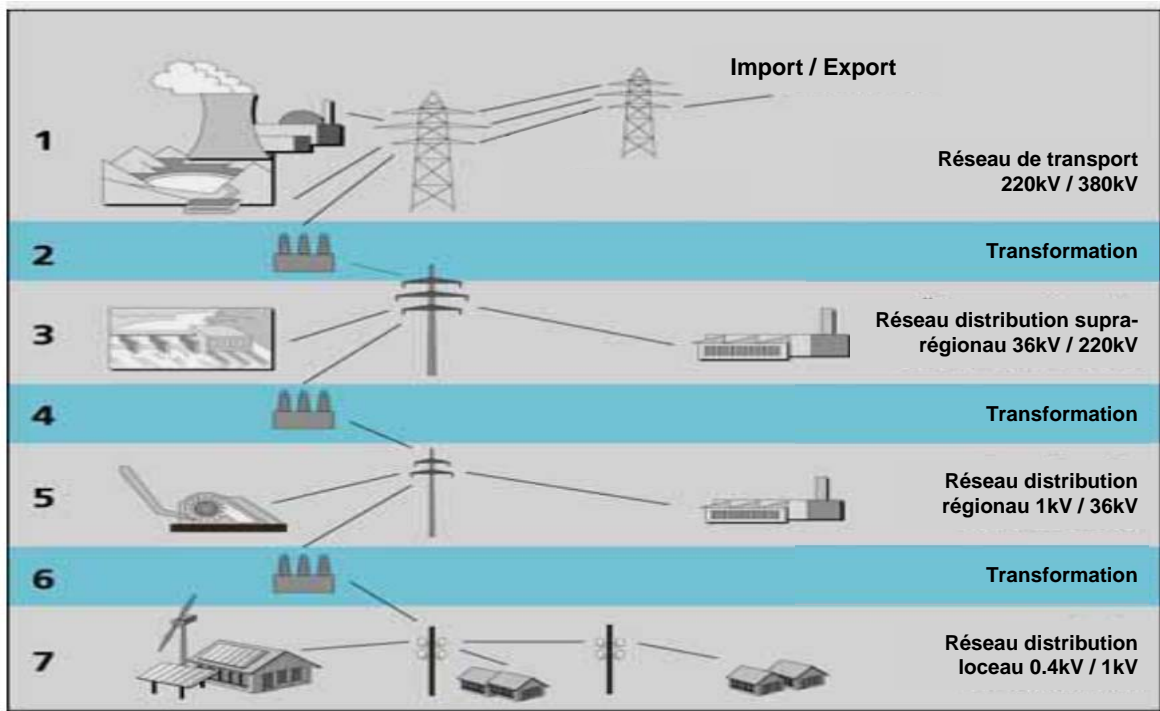
1.6 Instauration d'un régulateur (Commission de l'électricité, ElCom).

L'ElCom est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'électricité. Elle surveille le respect de la loi sur l'approvisionnement en électricité et de la loi sur l'énergie, prenant les mesures et rendant les décisions nécessaires à cet effet. L'ElCom :

- contrôle les prix de l'électricité (tarifs électriques et rémunérations pour l'utilisation des réseaux)
- statue sur les litiges concernant le libre accès au réseau électrique
- tranche en cas de divergences de vues quant à la rétribution à prix coûtant du courant issu d'énergies renouvelables injecté dans le réseau
- vérifie la sécurité de l'approvisionnement du pays en électricité
- règle les questions de transport et de commerce international d'électricité
- surveille la séparation du réseau de transport d'avec les autres activités en rapport avec l'électricité (production et négoce par exemple)

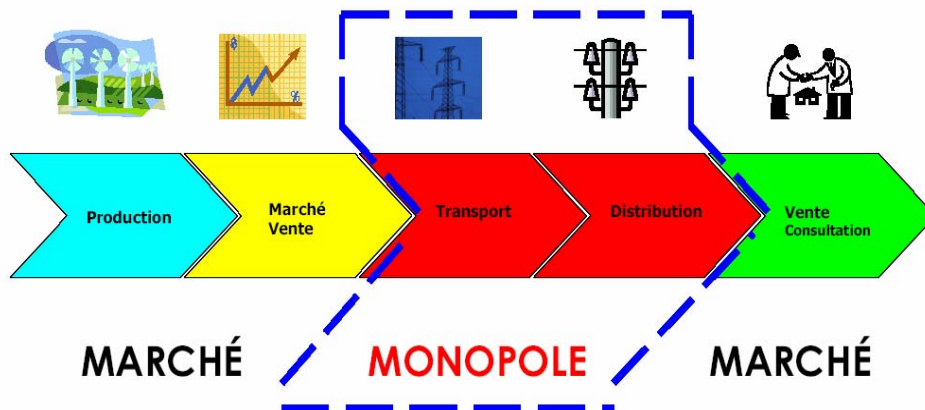
2. Les sept niveaux de tension

Dans la transmission de courant en Suisse, on compte sept niveaux de tension, parmi lesquels on distingue le réseau de transport (220 kV/380 kV), les réseaux de distribution suprarégionaux (> 36 kV à < 220 kV), les réseaux de distribution régionaux (> 1 kV à 36 kV) et les réseaux de distribution locaux (0.4 kV à 1 kV). Entre ces différents réseaux, il y a les niveaux de transformation. Graphiquement, ce parcours de l'électricité depuis la centrale jusqu'aux clients qui, selon le volume et la structure de leur consommation, sont raccordés au réseau suprarégional, régional ou local, se présente comme suit:



3. Le réseau reste un monopole

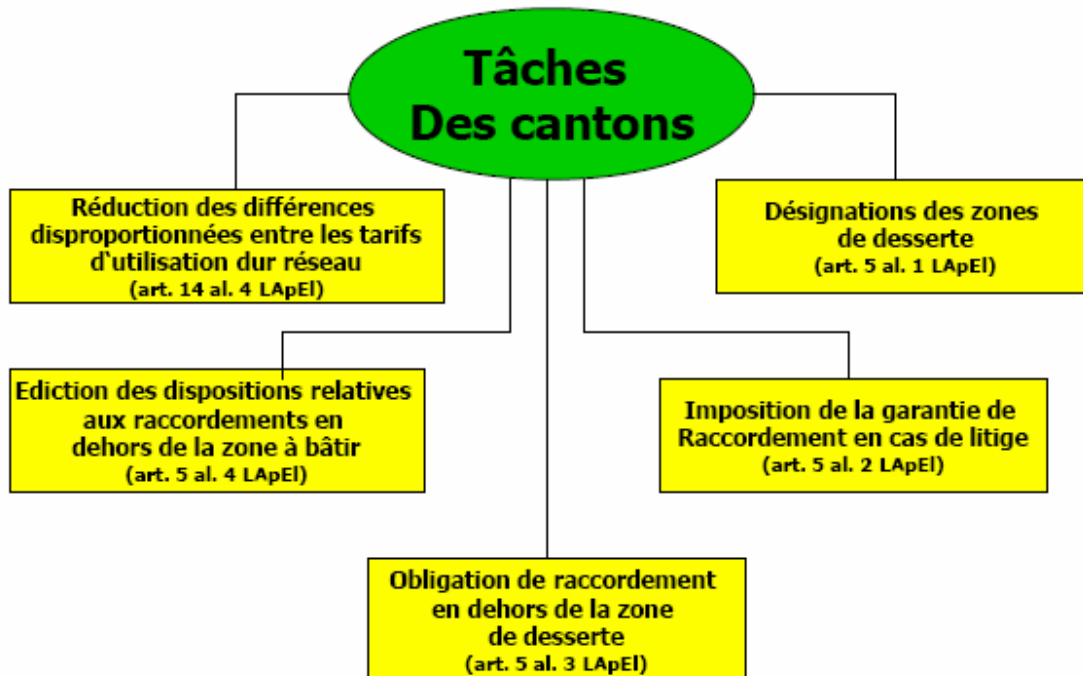
Même en libéralisant l’approvisionnement en électricité et en l’exposant à la concurrence, le réseau de transport et de distribution restera un monopole naturel, quel que soit le degré de libéralisation. Il est fort peu probable que de nouvelles lignes soient construites parallèlement aux réseaux existants, 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 aussi 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

En vertu de l'article 30 alinéa 1 de la LApEI, les cantons doivent exécuter les tâches suivantes :



REMARQUE:

En plus des tâches d'exécution précitées, selon l'art. 18, al. 8 LApEI, les cantons ont le droit de déléguer deux représentants au conseil d'administration de la société nationale du réseau de transport (swissgrid sa). Il ne s'agit toutefois pas d'une tâche d'exécution, raison pour laquelle nous ne reviendrons plus sur ce point.

4.1 Désignation des zones de desserte

Les cantons désignent les zones de desserte des gestionnaires de réseau 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 gestionnaire de réseau. 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 gestionnaire de réseau 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, à la question de savoir qui est concerné par l'approvisionnement de base et par les obligations résultant de la gestion des réseaux selon la LApEI. L'attribution d'une zone de desserte doit reposer sur le droit cantonal. Il faut tenir compte à cet égard de tous les droits constitutionnels et notamment du principe de l'égalité de traitement. Dans la mesure du possible, les conditions actuelles de propriété des réseaux peuvent être conservées. Les cantons peuvent déléguer l'attribution des zones de desserte aux communes. Nous doutons que cela soit indiqué, compte tenu des fréquentes structures suprarégionales d'approvisionnement en électricité, de la complexité de l'exploitation du réseau et de la vue d'ensemble nécessaire pour garantir l'approvisionnement de base. Une délégation aux communes paraît également peu judicieuse en vue d'attributions de réseaux s'avérant nécessaires à des niveaux de tension supérieurs, d'autant plus que ceux-ci touchent à un domaine régional, voire suprarégional. Les compétences seraient ainsi partagées, ce qui serait inopportun (niveau de tension 7: communes; niveaux de tension

supérieurs: canton). En règle générale, l'attribution d'une zone de desserte doit se faire sous la forme d'un acte administratif pouvant faire l'objet d'un recours selon le droit cantonal.

Pour renforcer l'approvisionnement de base, les cantons peuvent octroyer des mandats de prestations au gestionnaire du réseau. On pense par exemple à l'obligation d'assurer l'éclairage public, de maintenir certaines capacités de réserve, voire d'offrir des prestations d'approvisionnement ou des services énergétiques dépassant les exigences de la LApEI.

4.2 Obligation de raccordement

Tous les consommateurs finaux se trouvant en zone à bâtir et tous les producteurs d'électricité (également en dehors de la zone à bâtir) ont le droit d'être raccordés au réseau de distribution. Le droit légal au raccordement aux réseaux d'électricité est un élément fondamental de l'approvisionnement de base. Sont réservées les dispositions fédérales, cantonales et communales divergentes, qui interdisent ou soumettent au régime de l'autorisation le raccordement de certains équipements électriques, pour des raisons de sécurité technique ou de politique énergétique. Les exigences techniques minimales imposées en matière de raccordement aux réseaux d'électricité doivent être remplies et il faut garantir que la stabilité du réseau ne soit pas compromise.

4.3 Obligation de raccordement en dehors de la zone de desserte

Conformément à l'art. 5 al. 3 de la LApEI, les cantons peuvent, par exemple, rendre une décision obligeant les gestionnaires de réseau 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 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 gestionnaire du réseau 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

L'article 5 al. 4 de la LApEI 4 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. Le périmètre d'urbanisation est généralement moins étendu que la zone de desserte d'un gestionnaire de réseau. Le terme de périmètre d'urbanisation inclut les zones à bâtir et les extensions éventuelles de ces dernières selon le plan directeur cantonal. Les cantons peuvent aussi faire en sorte que des coûts de raccordement prohibitifs ne viennent pas vider de sa substance le principe d'accès non discriminatoire au réseau.

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

L'article 14 al. 4 de la LApEI précise les attributions des cantons quant aux mesures à prendre pour 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).

La documentation actuellement disponible ne donne aucune information sur ce qu'on entend par «mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau». Ni le Message du Conseil fédéral, ni les procès-verbaux des délibérations parlementaires ne donnent des informations intéressantes à cet égard.

5. Forme de l'acte législatif : Le décret

5.1 Justification du choix de la forme de l'acte législatif

La loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) et l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI) sont entrées en vigueur respectivement le 1er janvier 2008 et le 1er avril 2008.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie a mandaté un groupe de travail aux fins d'élaborer un projet de loi type destiné à harmoniser les législations cantonales d'application de la LApEI. Le rapport de ce groupe de travail a été approuvé par le Comité de la Conférence des directeurs de l'énergie le 30 mai 2008.

Le décret est la seule voie qui permette de garantir la mise en vigueur des dispositions cantonales d'application de la LApEI au 1er janvier 2009. La durée de validité dudit décret est limitée à cinq ans.

Ce procédé permet, d'une part, de préparer le texte définitif de la loi cantonale d'application d'une manière plus complète, et, d'autre part, de tester l'efficacité des mesures prévues et les difficultés que leur application peut engendrer.

6. Commentaire article par article

Article 1

L'article premier rappelle le but du décret, à savoir la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 23 mars 2007. Structurellement, le décret se présente comme une loi d'application brève, composée de quelques articles.

Article 2

Le décret s'applique à toutes les entreprises d'approvisionnement en électricité (valaisannes ou autres) actives sur le territoire cantonal. Il concerne également l'ensemble du réseau électrique à l'exception des lignes à très haute tension (THT) relevant du domaine de la Confédération.

Article 3

La collaboration entre l'Etat et les communes est essentielle dans la mesure où la plupart des réseaux sont directement ou indirectement en mains communales. En ce qui concerne la transmission des données, il faut préciser que les personnes chargées de l'application de ce décret sont soumises au secret de fonction.

Article 4

L'attribution d'une zone de desserte transmet des obligations relevant de l'approvisionnement de base aux gestionnaires de réseau qui exercent leurs activités sur le territoire des cantons. Toutefois, elle ne crée ni des droits de monopole dans le sens d'une concession de monopole ni le droit d'utiliser le domaine public dans le sens d'une concession pour un usage particulier. Comme l'attribution vise à assurer en premier lieu l'approvisionnement de base dans toutes les régions concernées, les zones de desserte doivent être réparties entre les gestionnaires de réseau opérant actuellement. Une autre attribution ne serait justifiée que si un gestionnaire de réseau n'était plus en mesure ou ne voulait plus assurer l'approvisionnement. En attribuant les zones de desserte, la LApEI a pour but de répondre, avec toute la sécurité juridique nécessaire, à la question de savoir qui est concerné par l'approvisionnement de base et par les obligations résultant de la gestion des réseaux selon la LApEI.

L'attribution des zones de desserte s'effectue sous la forme d'un acte juridique unilatéral, souverain et contraignant pour le gestionnaire de réseau. Le destinataire de la décision portant sur l'attribution d'une zone de desserte est, habituellement, le gestionnaire de réseau déjà actif dans la région déterminée avant cette désignation. En principe, les cantons peuvent déléguer cette tâche aux communes.

Nous doutons que cela soit indiqué, compte tenu des fréquentes structures suprarégionales d'approvisionnement en électricité, de la complexité de l'exploitation du réseau et de la vue d'ensemble nécessaire pour garantir l'approvisionnement de base. Une délégation aux communes paraît également peu judicieuse en vue d'attributions de réseaux s'avérant nécessaires à des niveaux de tension supérieurs, d'autant plus que ceux-ci touchent à un domaine régional, voire suprarégional. Les compétences seraient ainsi partagées, ce qui serait inopportun (niveau de tension 7: communes; niveaux de tension supérieurs: canton).

Article 5

Le droit légal au raccordement aux réseaux électriques est un élément fondamental pour garantir l'approvisionnement de base. Cette obligation de raccordement a cependant des limites. Sont réservées:

- les dispositions fédérales, cantonales et communales divergentes, qui interdisent ou soumettent au régime d'autorisation le raccordement de certains équipements électriques, par exemple pour des raisons de sécurité technique ou de politique énergétique;
- les exigences techniques minimales imposées en matière de raccordement aux réseaux électriques doivent être remplies et
- il faut garantir que la stabilité du réseau ne soit pas compromise.

Article 6

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 approvisionnement 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.

Article 7

Les communes peuvent éditer 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, par exemple là où les coûts de raccordement sont excessivement élevés et que l'exploitation d'une installation d'auto approvisionnement peut être économiquement exigée de la part des habitants (ne résidant pas à l'année).

Article 8

La documentation actuellement disponible ne donne aucune information sur ce qu'on entend par «mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau». Ni le Message du Conseil fédéral, ni les procès-verbaux des délibérations parlementaires ne donnent des informations intéressantes à cet égard. On relèvera toutefois que, hormis la création d'une société d'exploitation unique du réseau suprarégional valaisan, il importe de favoriser la création de sociétés d'exploitation de réseaux régionaux et locaux dont l'aire de desserte pourrait correspondre aux régions socio-économiques.

Article 9

La création d'une société d'exploitation unique du réseau valaisan de distribution suprarégionale permet d'atteindre une taille critique afin de rendre le réseau plus efficient, de réduire le report des coûts du niveau supérieur (THT / swissgrid) et ainsi, de faire baisser le timbre facturé au consommateur final.

Article 10

Cette compétence dévolue aux conseils municipaux et 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 communale adéquate et être présentées avec transparence dans la facture de l'électricité adressée aux clients finaux.

Aspects fiscaux et financiers pour les communes

Dans le cadre de l'approvisionnement en électricité, beaucoup de communes réalisent des recettes sous la forme de participations au chiffre d'affaires, acheminements d'énergie à prix réduits, composantes des tarifs fiscaux, «redevances» excessives pour l'utilisation du terrain public, etc. Compte tenu des nouvelles règles de la LApEI, ces «impôts cachés» ne sont plus tolérables, ou en tout cas plus dans le cadre actuel. Il importe toutefois d'opérer une distinction:

Participations au chiffre d'affaires / composantes des tarifs fiscaux:

Comme l'ouverture du marché (par étapes) autorise les consommateurs finaux à choisir librement leur fournisseur, le monopole d'approvisionnement (clientèle fidèle), qui permettait jusqu'à présent à plusieurs communes de négocier des participations au chiffre d'affaires pour l'électricité acheminée en contrepartie de l'octroi de concessions, est supprimé. Souvent, dans les communes qui assurent l'approvisionnement en électricité avec leurs propres exploitations, les tarifs de l'électricité ne se composent non seulement des coûts et d'un bénéfice raisonnable, mais aussi d'éléments fiscaux.

A l'avenir, de telles recettes ne pourront être réalisées que si la législation cantonale ou communale comporte une base légale adéquate, si le prélèvement de ces recettes a été décidé selon la procédure prescrite et si elles figurent dans la facture d'électricité des clients finaux de manière transparente. Ce n'est qu'ainsi qu'elles seront considérées comme légitimes et échapperont au contrôle de l'EICOM.

Redevances pour l'utilisation du terrain public:

De telles redevances pourront encore être prélevées à l'avenir. Elles doivent toutefois respecter le principe de la rétribution à prix coûtant et de l'équivalence et ne peuvent donc pas paraître excessives («impôt caché»). Par ailleurs, ces redevances doivent également se fonder sur une base légale communale et être présentées avec transparence dans la facture de l'électricité adressée aux clients finaux. Elles échappent ainsi au contrôle de l'EICOM.

En résumé, il convient de signaler que les communes, qui réalisaient jusqu'à présent des recettes importantes grâce à l'approvisionnement en électricité, doivent examiner dans quelle mesure lesdites recettes pourront encore, à l'avenir, être prélevées légalement, compte tenu de la LAPeI. Comme on estime aujourd'hui que, dans le futur, les prix de l'électricité vont encore augmenter et que les redevances et les prestations fournies à des communautés publiques devront être présentées avec transparence, on ne peut pas non plus exclure que la pression politique visant à réduire, voire annuler ces composantes des prix, pourrait s'accroître. Il est donc vivement recommandé que les communes réfléchissent suffisamment tôt sur la manière dont elles pourront encore à l'avenir s'assurer les recettes réalisées jusqu'à maintenant ou les compenser d'une autre façon.

7. Conséquences sur le personnel

La mise en œuvre du présent décret nécessite la création d'un poste. Les tâches découlant dudit décret sont notamment les suivantes :

- élaboration des décisions d'attribution des zones de desserte après consultation préalable des communes municipales et des gestionnaires de réseau,
- octroi de mandats de prestations aux gestionnaires de réseau,
- mise en place et tenue d'un registre des zones de desserte,
- coordination avec les instances communales et fédérale.

* * *