



CH-3003 Berne, ElCom.

Recommandé

Ville de Moutier
Direction des services industriels
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
2740 Moutier

Référence/n° de dossier : 211-00026 (anc. 957-11-044)
Spécialiste : moa, rex
Berne, le 15.12.2016

211-00026 (anc. 957-11-044) : Vérification des prix et tarifs 2009, 2010 et 2011 pour l'utilisation du réseau de distribution et pour l'énergie – Lettre de clôture partielle (énergie)

Madame, Monsieur,

Par courrier du 8 avril 2011 (act. 5), le Secrétariat technique de l'ElCom (ST ElCom) a ouvert une procédure dans le dossier cité sous rubrique. Les 30 mars 2015, 20 et 28 septembre 2015 ainsi que 25 octobre 2015 les Services Industriels de Moutier (SIM) ont pris position, par écrit (act. 55/62/63/65), sur le rapport de vérification du 29 janvier 2015 rédigé par le ST ElCom (act. 51) portant sur la vérification des prix et des tarifs 2009, 2010 et 2011 pour l'utilisation du réseau de distribution et pour l'énergie. Des documents complémentaires ont en outre été transmis par les SIM en date des 16 novembre 2015, 1^{er} février 2016 et 14 mars 2016 (act. 66/70/73) et des informations complémentaires transmises lors de la séance de travail du 26 mai 2015.

Suite à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral (TAF) du 3 juin 2015 (A-1107/2013) portant sur les tarifs de l'énergie, le ST ElCom a informé les SIM de la suspension de la procédure concernant les coûts de l'énergie le 26 août 2015 (act. 60) jusqu'à droit connu en la cause 2C_681/2015 et 2C_682/2015. Le Tribunal fédéral (TF) ayant rendu son arrêt en date du 20 juillet 2016, la procédure concernant les coûts de l'énergie a repris en date du 1^{er} septembre 2016 (act. 84).

La présente lettre de clôture synthétise la procédure susmentionnée et tient compte des conclusions ressortant du rapport de vérification du ST ElCom (act. 51), des prises de position des SIM (act. 55/62) ainsi que des documents supplémentaires remis (act. 66/70/73/90).

Dans le cas où les SIM contestent les conclusions relatives à la présente procédure, elle peut demander que l'EICom rende une décision formelle avec indication des voies de droit (cf. lettre E).

A. Généralités

1. Objet de la vérification

La présente procédure examine les coûts et tarifs de l'utilisation du réseau et de l'énergie des années 2009, 2010 et 2011. Les coûts et la rémunération pour l'utilisation du réseau ont fait l'objet de la lettre de clôture partielle du 19 avril 2016 (act. 74). La présente lettre de clôture ne traite donc que les coûts et recettes de l'énergie. La vérification se base sur les données effectives des SIM, ainsi, les tarifs 2009, 2010 et 2011 sont vérifiés sur la base des données effectives 2009, 2010 et 2011.

2. Aspects juridiques

Les bases légales sur lesquelles se fonde l'EICom pour mener ses travaux sont données par la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7) et par l'ordonnance du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEI ; RS 734.71), plus spécifiquement l'article 6 LApEI ainsi que les articles 4, et 19 OApEI.

Dans le cadre de la vérification des tarifs, l'EICom s'est concentrée, en observant les principes de la matérialité et de l'économicité, sur plusieurs points principaux et n'a donc pas examiné tous les aspects de manière approfondie. La vérification a été effectuée sur la base de l'examen des informations et documents fournis, et s'est portée essentiellement sur l'aspect qualitatif et sur la plausibilisation des données dans le but de déterminer la conformité des tarifs avec les prescriptions légales.

On ne saurait conclure que les différentes méthodes de calcul utilisées et les valeurs qui en résultent seront automatiquement acceptées par l'EICom lors d'une future vérification approfondie. Une vérification ultérieure des points qui n'ont pas été examinés dans le cadre de la présente procédure demeure réservée.

3. Prise de position de la Surveillance des prix

Par courrier du 29 janvier 2015 (act. 52), la Surveillance des prix (SPr) a reçu un exemplaire du rapport de vérification concernant les SIM. Elle a ensuite pris position, par courrier du 20 février 2015, et informé le ST EICom qu'elle renonçait, pour des raisons de priorités, à rendre une prise de position formelle (act. 53). La procédure relative à l'énergie n'étant pas encore suspendue à cette date, la prise de position de la SPr (act. 53) porte donc également sur la partie énergie. Elle a été transmise aux SIM pour connaissance (act. 74).

B. Energie

1. Bases légales

Les gestionnaires d'un réseau de distribution prennent les mesures requises pour pouvoir fournir en tout temps aux consommateurs captifs et aux autres consommateurs finaux de leur zone de desserte qui ne font pas usage de leur droit d'accès au réseau la quantité d'électricité qu'ils désirent au niveau de qualité requis et à des tarifs équitables (article 6, alinéa 1, LApEI). Pour la composante concernant la fourniture d'énergie, le gestionnaire de réseau doit tenir une comptabilité par unité d'imputation (article 6, alinéa 4, 2^e phrase, LApEI), cela permet aux distributeurs finaux de prouver que les tarifs de l'énergie se fondent sur les coûts effectifs (cf. à ce sujet le Message LApEI, p. 1530). Il en découle ainsi que les tarifs de l'énergie sont fixés en fonction des coûts effectifs. Par ailleurs, le gestionnaire de réseau a l'obligation de répercuter proportionnellement sur les consommateurs captifs le bénéfice tiré du libre accès au réseau (art. 6, al. 5 LApEI).

La composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie aux consommateurs finaux avec approvisionnement de base se fonde sur les coûts de production d'une exploitation efficace et sur les contrats d'achat à long terme du gestionnaire du réseau de distribution (article 4, alinéa 1, 1^{ère} phrase, OApEI). Les coûts imputables englobent les coûts d'exploitation et les coûts de capital d'une production performante et efficace ainsi que les redevances et prestations fournies aux collectivités publiques (cf. également la Directive 3/2012 de l'EICoM du 14 mai 2012 concernant les coûts de production et contrats d'achat à long terme selon l'article 4, alinéa 1, OApEI). Sont qualifiés de consommateurs finaux avec approvisionnement de base au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre f, OApEI, les consommateurs finaux captifs (ménages et autres consommateurs finaux qui consomment annuellement moins de 100 MWh par site de consommation ; article 6, alinéa 2, LApEI) ainsi que les consommateurs finaux qui renoncent à l'accès au réseau (cf. article 6, alinéa 1, LApEI).

A teneur de l'article 19, OApEI, l'EICoM compare les niveaux d'efficacité des gestionnaires de réseau en vue de vérifier les tarifs et les rémunérations pour l'utilisation du réseau ainsi que les tarifs d'électricité (alinéa 1). Elle ordonne la compensation, par réduction tarifaire, des gains injustifiés dus à des tarifs d'utilisation du réseau ou à des tarifs d'électricité trop élevés (alinéa 2).

La composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie se fonde ainsi sur les coûts de l'approvisionnement en énergie (art. 4, al. 1 OApEI) présentés au chapitre 2, auxquels on ajoute les coûts relatifs à la fourniture d'énergie désignés ci-après sous le terme de « coûts de gestion » (cf. chapitre 3).

2. Coûts de l'approvisionnement en énergie

2.1 Résultats du rapport de vérification et prise de position des SIM

Les SIM ne disposant pas de production propre, le ST EICoM n'a effectué qu'un examen sommaire des coûts d'approvisionnement. Néanmoins, dans son rapport de vérification (act. 51), le ST EICoM a ajustés les coûts d'achat de l'énergie, suite à la correction du calcul des pertes actives.

La quantité de pertes a été corrigée en fonction des achats et des ventes effectives d'énergie et les pertes actives ont été recalculées conformément à la méthode de calcul de l'EICoM. Les comptes d'exploitation ont été adaptés en conséquence (cf. act. 73 et 90).

2.2 Appréciation des points litigieux

Il ne subsiste pas de points litigieux concernant les coûts de l'approvisionnement en énergie imputables pour les années 2009, 2010 et 2011. Les valeurs corrigées, communiquées par les SIM en date du 10 novembre 2016 (act. 90), sont acceptées par l'EICom.

2.3 Synthèse des coûts de l'approvisionnement en énergie imputables

Après ajustements selon recommandation du ST EICom, les coûts de l'approvisionnement en énergie imputables pour les années 2009, 2010 et 2011 s'élèvent à [...] francs pour l'année 2009, à [...] francs pour l'année 2010 et à [...] francs pour l'année 2011.

3. Coûts de gestion (bénéfice inclus)

3.1 Principes

Les « coûts de gestion, bénéfice inclus » imputables comprennent notamment les activités de facturation et de service à la clientèle, d'autres activités spécifiques aux clients ainsi que le bénéfice résultant de la commercialisation de l'énergie. Du fait que ces coûts dépendent avant tout du nombre de clients, l'EICom a pris en considération, à des fins de comparaison, les coûts de gestion, bénéfice inclus, par destinataire de facture, donc par consommateur final.

Sur la base des articles 6, LApEI et 4, OApEI, les gestionnaires de réseau de distribution sont en droit de réaliser un bénéfice approprié sur la fourniture d'énergie aux consommateurs en approvisionnement de base. Le niveau du bénéfice approprié du secteur de l'énergie n'est toutefois pas réglé dans la législation sur l'approvisionnement en électricité.

Pour déterminer le montant de ce bénéfice ainsi que le niveau des coûts appropriés, l'EICom a défini une valeur limite de référence se montant à CHF 95 par destinataire de facture, constituée d'une médiane de CHF 74, à laquelle un supplément de CHF 21 est ajouté. Cette valeur a été déterminée sur la base des informations fournies par les gestionnaires de réseau dans le cadre de la comptabilité analytique remise chaque année, depuis 2010, à l'EICom.

Dans une communication du 26 février 2015 sur la règle des 95 francs, l'EICom a précisé la notion de « destinataire de factures » (cf. Communication, téléchargeable sous : www.elcom.admin.ch > Documentation > Communications).

Le TF a confirmé l'admissibilité de la méthode de comparaison d'efficacité des coûts de gestion (bénéfice inclus) imputables maximaux développée par l'EICom et basée sur l'article 19, alinéa 1 OApEI. Il a retenu que la règle dite des 150 francs est conforme à la loi et que l'EICom était autorisée à couper les coûts qui dépassent ce montant. (cf. TF, arrêt du 20 juillet 2016, 2C_681/2015, 2C_682/2015, consid. 6.5).

L'EICom, ainsi légitimée dans sa pratique de vérification des coûts de gestion (bénéfice inclus), applique à la présente procédure la règle dite des 95 francs, qui constitue un cas particulier de la règle dite des 150 francs.

Sur la base des considérations méthodologiques susmentionnées, l'EiCom examine dans la pratique les coûts de gestion, bénéfice inclus comme suit :

- Lorsqu'un gestionnaire de réseau déclare des coûts de gestion, bénéfice inclus, par client final s'élevant au maximum à 95 francs, ceux-ci ne sont pas examinés plus avant, pour des questions de priorité.
- Lorsque les coûts de gestion, bénéfice inclus, dépassent le seuil des 95 francs et que le total des coûts de gestion est inférieur au seuil des 95 francs mais que, bénéfice inclus, ces coûts dépassent ce seuil, la marge bénéficiaire est abaissée de sorte que le montant total (coûts et bénéfice) se monte à 95 francs.
- Lorsque les coûts dépassent le seuil des 95 francs du seul fait des coûts de gestion, le bénéfice est alors calculé par analogie au réseau. Les frais effectifs sont vérifiés et, dans la mesure où ils sont imputables, sont reconnus, pour autant que le total des coûts et du bénéfice soit inférieur à 150 francs.
- Lorsque le total des coûts de gestion, bénéfice inclus dépasse 150 francs même après vérification, la limite supérieure présentée ci-après est dans ce cas appliquée

3.2 Résultats du rapport de vérification et prise de position des SIM

Les coûts de gestion déclarés par les SIM dans les comptes de résultats (act. 3, 18 et 23) et fichiers B (act. 17 et 19) transmis à l'EiCom au début de la procédure se montaient à [...] francs en 2009, [...] francs en 2010, et [...] francs en 2011. Du fait qu'ils dépassaient le seuil des 95 francs par destinataire de facture, ils ont été vérifiés de manière plus approfondie. Dans son rapport de vérification du 29 janvier 2015 (act. 51), le ST EiCom a ainsi procédé à plusieurs adaptations de données conformément aux pratiques de l'EiCom, et corrigé, voir supprimé, certains coûts de gestion.

Le 30 mars 2015 (act. 55), les SIM ont pris position sur le rapport de vérification susmentionné. Ils ont également fourni le 10 novembre 2016 (act. 90) des comptes d'exploitation finaux corrigés conformément aux remarques et attentes de l'EiCom. En font partie notamment, les ajustements en raison des modifications des clefs de répartitions expliqués dans la lettre de clôture partielle réseau et les montants attribués aux fonds de réserve, qui ont été retirés des coûts de gestion imputables. En effet, les fonds de réserve ne sont pas admis. Les risques inhérents aux coûts de gestion de l'énergie sont couverts par le mécanisme de la différence de couverture de l'énergie (cf. art. 19, al. 2, OApEI).

Après ajustements les coûts de gestion sont nettement inférieurs à 95 francs par destinataire de facture.

3.3 Appréciation des points litigieux

Il ne subsiste pas de points litigieux concernant les coûts de gestion imputables pour les années 2009, 2010 et 2011. Les valeurs corrigées, communiquées par les SIM en date du 10 novembre 2016 (act. 90), sont acceptées par l'EiCom.

3.4 Synthèse des coûts de gestion (bénéfice inclus) imputables

Afin de respecter la règle dite des 95 francs, le bénéfice est adapté afin que la somme des coûts de gestion et du bénéfice de la commercialisation d'énergie ne dépasse pas les 95 francs par destinataire de facture.

Selon les comptes d'exploitation transmis par les SIM dans la prise de position du 10 novembre 2016 (act. 90), les coûts de gestion bénéfice inclus ne dépassent pas le seuil des 95 francs par destinataire de facture défini par l'EICom.

Service de l'Electricité de la Ville de Moutier	2009	2010	2011
Coûts de gestion (bénéfice inclus)	[CHF]	[CHF]	[CHF]
NBR destinataires de factures			
Coûts de gestion			
Bénéfice de la commercialisation d'énergie			
Total des coûts de gestion (bénéfice inclus)			
Coûts de gestion par destinataire de factures			
Coûts de gestion (bénéfice inclus)			

Tableau 1 : Coûts de gestion bénéfice inclus

4. Synthèse des coûts de l'énergie imputable

Dans les années tarifaires 2009, 2010 et 2011, aucun client final de la zone de desserte des SIM n'a fait usage de son droit d'accès au réseau. Par conséquent, les coûts de l'énergie imputables pour l'approvisionnement de base correspondent aux coûts totaux. Ils s'élèvent à [...] francs en 2009, [...] francs en 2010 et [...] francs en 2011.

Coûts de l'énergie imputables	2009	2010	2011
	[CHF]	[CHF]	[CHF]
Coûts d'approvisionnement			
Coûts de gestion (bénéfice inclus)			
Total			

Tableau 2 : Coûts de l'énergie imputables

C. Différences de couverture

Les gains injustifiés dus à des tarifs d'utilisation du réseau ou à des tarifs d'électricité trop élevés doivent être compensés (article 19, alinéa 2, OApEI). De manière analogue, les découverts de couverture peuvent également être compensés les années suivantes.

L'EiCom a concrétisé ces critères dans une directive (Directive 1/2012 du 19 janvier 2012 concernant les différences de couverture des années précédentes, disponible sous www.elcom.admin.ch → Documentation → Directives → Directives 2012).

Différences de couverture de l'énergie

Compte tenu des revenus de l'énergie de [...] francs en 2009, [...] francs en 2010 et [...] francs en 2011 (act 90) ainsi que les coûts de l'énergie de [...] francs en 2009, [...] francs en 2010 et [...] francs en 2011 (act. 90), les différences de couverture de l'énergie s'élèvent à [...] francs en 2009, [...] francs en 2010 et [...] francs en 2011 (excédents).

Ces excédents de couvertures doivent être remboursés conformément à la Directive 1/2012 de l'EiCom.

Différence de couverture de l'énergie	2009	2010	2011
	[CHF]	[CHF]	[CHF]
Total des coûts de l'énergie pour l'approvisionnement de base			
Total des revenus de l'énergie pour l'approvisionnement de base			
Excédent de couverture de l'énergie			

Tableau 3 : Différence de couverture de l'énergie

D. Emoluments

Pour ses décisions dans les domaines de l'approvisionnement en électricité et de production d'énergie, l'EiCom prélève des émoluments (article 21, alinéa 5, LApEI, article 13a de l'ordonnance du 22 novembre 2006 sur les émoluments et les taxes de surveillance dans le domaine de l'énergie [RS 730.05 ; Oémol-En]). Ces émoluments sont calculés en fonction du temps consacré au dossier et varient suivant la classe de fonction du personnel exécutant de CHF 75 à 250 l'heure (article 3, Oémol-En).

Pour la présente procédure concernant les coûts et tarifs de l'énergie, l'émolument perçu s'élève à [...] francs, représentant [...] heures de travail facturée au tarif de 250 francs/heure, [...] heures de travail facturées au tarif de 200 francs/heure et [...] heures au tarif de 180 francs/heure. Cet émolument couvre la charge de travail effectuée jusqu'à ce jour.

Celui qui provoque une décision est tenu de payer l'émolument (article 1, alinéa 3, Oémol-En en lien avec l'article 2, alinéa 1, de l'ordonnance générale sur les émoluments du 8 septembre 2004 [RS 172.041.1 ; OGEmol]). Or, en l'espèce, la Ville de Moutier, Services industriels, en sa qualité de gestionnaire de réseau, est responsable pour fixer les tarifs dans sa zone de desserte (art. 6, LApEI). L'EiCom a corrigé les coûts imputables au tarif de l'énergie de l'approvisionnement de base. En conséquence, la Ville de Moutier, Services industriels supporte l'intégralité des frais de procédure qui s'élèvent à [...] francs.

E. Conclusion

Sur la base de la vérification des documents produits, l'EICom prononce :

1. Les coûts d'approvisionnement en énergie imputables de la Ville de Moutier, Services industriels pour les années tarifaires 2009 à 2011 se montent à :
Tarifs 2009 : [...] francs
Tarifs 2010 : [...] francs
Tarifs 2011 : [...] francs
2. Les coûts de gestion de l'énergie (bénéfice inclus) imputables de la Ville de Moutier, Services industriels pour les années tarifaires 2009 à 2011 se montent au maximum à :
Tarifs 2009 : [...] francs
Tarifs 2010 : [...] francs
Tarifs 2011 : [...] francs
3. Les excédents de couverture de l'énergie de la Ville de Moutier, Services industriels pour les années tarifaires 2009 à 2011 s'élèvent à :
Année 2009 : [...] francs
Année 2010 : [...] francs
Année 2011 : [...] francs

Ces derniers devront être remboursés aux consommateurs finaux conformément à la Directive 1/2012 de l'EICom concernant les différences de couverture.
4. La Ville de Moutier, Services industriels devra informer le Secrétariat technique de l'EICom sur le développement des différences de couverture de l'énergie jusqu'au moment où les excédents de couvertures déterminé dans cette procédure seront totalement éliminés.
5. L'émolument pour la présente procédure s'élève à [...] francs et il est mis à la charge de la Ville de Moutier, Services industriels.
6. La procédure 211-00026 (anc. 957-11-044) est close.

L'EICom part du principe que la Ville de Moutier, Services industriels appliquera la méthodologie de calcul énoncée dans la présente lettre de clôture également dans les tarifs futurs.

La Ville de Moutier, Services industriels est en droit de demander une décision formelle avec indication des voies de droit contre laquelle un recours pourra être déposé auprès du TAF. La requête de décision susceptible de recours doit être adressée à l'EICom dans les 30 jours dès notification de la présente lettre de clôture.

S'il n'est pas fait usage de cette faculté, la présente lettre de clôture acquiert la force juridique d'une décision. Si aucune décision formelle n'est exigée, la présente lettre de clôture est réputée entrée en force après échéance dudit délai de 30 jours.

Le calcul des délais suit les règles de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021 ; PA ; cf. article 22a PA).

Nous restons volontiers à votre disposition pour tout complément d'information et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Commission fédérale de l'électricité ECom

Carlo Schmid-Sutter
Président

Renato Tami
Directeur ECom

Annexe :

- Répertoire des pièces au dossier

Copie à :

- Surveillance des prix, Einsteinstrasse 2, 3003 Berne