



Novembre 2015

Zones de desserte séparées relevant d'un même gestionnaire de réseau : tarifs à appliquer

A. Problématique

L'ECom s'est vu soumettre par différents intervenants la question de savoir s'il faut appliquer ou non les mêmes tarifs pour l'utilisation du réseau et l'électricité dans les zones de desserte géographiquement séparées. Elle a également été interrogée sur le rôle joué dans ce contexte par les cantons en matière d'attribution des zones de desserte.

B. Tarification uniforme dans le réseau d'un gestionnaire de réseau

Par approvisionnement de base, on entend en particulier le droit qu'ont les consommateurs finaux à être raccordés au réseau d'électricité et approvisionnés en électricité à des tarifs équitables (cf. art. 5, al. 2, et art. 6, al. 1, de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité [LApEI ; RS 734.7]). En vertu de l'art. 6, al. 3, LApEI, les gestionnaires du réseau de distribution fixent dans leur zone de desserte un tarif uniforme pour les consommateurs captifs raccordés au même niveau de tension et présentant les mêmes caractéristiques de consommation. Le principe de la solidarité, en particulier, est ainsi fixé. Il s'ensuit que les ménages ayant des caractéristiques de consommation similaires au sein du réseau d'un gestionnaire de réseau doivent se voir appliquer les mêmes tarifs d'électricité (Message du 3 décembre 2004 relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement, FF 2005, p. 1530, ci-après « message sur la LApEI »). Les tarifs font l'objet d'une publication présentant séparément l'utilisation du réseau, la fourniture d'énergie, et les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques (art. 6, al. 3, LApEI). Pour la composante concernant la fourniture d'énergie, le gestionnaire du réseau doit tenir une comptabilité par unité d'imputation (art. 6, al. 4, LApEI).

Le législateur prévoit également une tarification uniforme en ce qui concerne la rémunération pour l'utilisation du réseau. Ainsi, afin d'assurer l'égalité de traitement, les tarifs d'utilisation du réseau doivent être uniformes par niveau de tension et par catégorie de clients pour le réseau d'un même gestionnaire (art. 14, al. 3, let. c, LApEI ; message sur la LApEI, p. 1536). Dans ce contexte, les gestionnaires et les propriétaires des réseaux de distribution et des réseaux de transport doivent établir pour chaque réseau des comptes annuels et une comptabilité analytique, distincts de ceux des autres secteurs d'activité (art. 11, al. 1, LApEI). En vertu de l'art. 18, al. 1, de l'ordonnance du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEI ; RS 734.71), il appartient aux gestionnaires de réseau de fixer les tarifs d'utilisation du réseau.

Il découle directement du libellé de l'art. 6, al. 3, LApEI et de celui de l'art. 14, al. 3, let. c, LApEI que la solidarité tarifaire s'applique sans l'ombre d'un doute à toute zone d'approvisionnement d'un seul tenant relevant d'un gestionnaire de réseau donné. Mais que se passe-t-il lorsqu'un même gestionnaire de réseau approvisionne plusieurs zones géographiquement séparées et n'appartenant pas à la même région, que ces zones soient situées dans le même canton ou dans des cantons différents ?

En vertu de l'art. 14, al. 3, let. c, LApEI, les tarifs d'utilisation du réseau doivent « être uniformes par niveau de tension et par catégorie de clients pour le réseau d'un même gestionnaire ». Le législateur effectue certes une distinction entre les différents groupes de clients et niveaux de réseau, mais la loi exclut toute différenciation tarifaire régionale. Le principe de l'égalité de traitement est ainsi précisé et ancré dans la législation (message sur la LApEI, pp. 1501 et 1536).

Dans son message sur la LApEI, le Conseil fédéral précise néanmoins que toute harmonisation des prix équivaut à un subventionnement croisé, ce qui réduit les incitations à adopter un comportement responsable. En ce sens, les contributions aux coûts de réseau et de raccordement doivent être imputées individuellement à ceux qui les causent, dans la mesure où cela est pertinent, politiquement souhaitable et raisonnable. La mise en œuvre concrète doit être réglée comme auparavant à l'échelon du canton, de la commune ou de l'entreprise d'approvisionnement. Toujours selon ce message (p. 1501), les éléments suivants sont d'une grande importance pour la péréquation régionale :

- les cantons règlent l'attribution des zones de desserte aux gestionnaires de réseau. Ils ont la possibilité d'assortir l'attribution de ces zones d'un mandat de prestations ;
- les cantons doivent pouvoir édicter des dispositions sur les conditions de raccordement en dehors des zones construites et sur les contributions aux coûts de réseau et de raccordement ;
- un tarif identique doit être appliqué aux clients similaires d'un même gestionnaire de réseau afin d'assurer une solidarité tarifaire ;
- si la rémunération moyenne pour l'utilisation du réseau varie beaucoup d'un canton à l'autre, il doit être possible d'introduire une solidarité tarifaire équitable entre les cantons.

Il ressort de ce qui précède que la solidarité tarifaire doit s'appliquer à tous les clients d'un même gestionnaire de réseau en ce qui concerne les tarifs d'utilisation du réseau. À défaut, l'égalité de traitement des clients similaires d'un même gestionnaire de réseau ne pourrait pas être assurée.

Dans le contexte de l'uniformité tarifaire visée à l'art. 6 LApEI, il est dit que « Les gestionnaires d'un réseau de distribution fixent dans leur zone de desserte un tarif uniforme [...] ». Comme le législateur voulait ainsi créer une certaine solidarité, il faut partir du principe que cette dernière s'applique à l'ensemble de la zone approvisionnée par le gestionnaire de réseau, indépendamment de la question de savoir si celle-ci comporte ou non des subdivisions géographiques. C'est la raison pour laquelle le gestionnaire de réseau n'a, en vertu de l'art. 6, al. 4, LApEI, à soumettre qu'une seule « comptabilité par unité d'imputation ».

Il découle de ce qui précède que la solidarité tarifaire s'applique à l'ensemble de la zone approvisionnée, même si celle-ci comprend plusieurs zones de desserte géographiquement séparées et n'appartenant pas à la même région, et que ces zones soient situées dans un même canton ou dans des cantons différents.

Les relations de concession sont réservées. En vertu de la LApEI, les prestations découlant des concessions hydrauliques en vigueur (notamment la fourniture d'énergie) ne sont pas touchées par les dispositions sur la rémunération pour l'utilisation du réseau. Du fait de cette disposition, il est possible qu'aucune solidarité ne s'applique entre les zones faisant l'objet de concessions hydrauliques et les autres. Il faut vérifier au cas par cas, sur la base des contrats en vigueur, dans quelle mesure la solidarité tarifaire s'applique.

C. Attribution des zones de desserte par les cantons

Il s'agit ensuite de déterminer quand et à quelles conditions un canton peut, dans le cadre de l'attribution des zones de desserte, regrouper des zones de desserte séparées géographiquement. Le point de départ de cet examen est constitué par l'art. 5, al. 1, LApEI, qui prévoit que les cantons désignent les zones de desserte des gestionnaires de réseau opérant sur leur territoire. Par zone de desserte, on entend en principe le secteur géographique dans lequel les consommateurs finaux d'une région sont raccordés au réseau d'un gestionnaire de réseau. L'objectif est d'empêcher l'émergence 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 (vallée reculée). L'attribution des zones de desserte doit reposer sur le droit cantonal. Il faut tenir compte à cet égard de tous les droits constitutionnels et en particulier du principe de l'égalité de traitement (message sur la LApEI, p. 1528).

L'étendue – telle que définie par l'art. 5, al. 1, LApEI – des compétences des cantons en matière d'attribution des zones de desserte et ses répercussions sur la rémunération pour l'utilisation du réseau ont été discutées lors des délibérations sur la LApEI. Il a été expliqué dans ce contexte que la disposition en question est en relation étroite avec l'art. 14, art. 4, de la même loi. Un canton ne dira

pas : il n'existe qu'une seule zone de desserte, mais désignera les zones de desserte des différents gestionnaires de réseau. De ce fait, il y a différents tarifs d'utilisation du réseau dans les différentes zones de desserte du canton, ce qui complique l'harmonisation – souhaitable – de ces derniers. Les choses deviennent plus simples lorsque les gestionnaires de réseau se regroupent. Si le gestionnaire d'un réseau relativement bon marché ne voit pas l'intérêt de fusionner avec un réseau plus cher, l'art. 14, al. 4, LApEI, entre en jeu. Cette disposition prévoit que les cantons doivent prendre des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau pratiqués sur leur territoire. Ils ont notamment la possibilité de créer un fonds de compensation, ce qui constitue une incitation à la fusion. En résumé, il faut retenir que la compétence des cantons en matière d'attribution des zones de desserte porte sur la délimitation ou la rectification des limites de ces zones, mais non sur le regroupement des entreprises d'approvisionnement en électricité (vote du président de la CEATE-E, Bulletin officiel du Conseil des États, 2006, p. 838).

Le rapport « Législation cantonale connexe à la loi sur l'approvisionnement en électricité » de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) recommande aux cantons d'initier, de soutenir et de prendre en compte les fusions volontaires tant de la propriété que de la seule exploitation du réseau (p. 24).

S'il en résulte un regroupement volontaire de différents gestionnaires de réseau, le canton peut fusionner leurs différentes zones d'approvisionnement dans le cadre de l'attribution des zones de desserte. Il est également possible de faire fusionner les zones d'approvisionnement d'un même gestionnaire de réseau qui se trouveraient sur le territoire de deux cantons. Dans pareil cas, la compétence d'un canton en matière d'attribution d'une zone de desserte ne porte que sur son propre territoire. Il n'appartient par ailleurs pas à un gestionnaire de réseau de décider lui-même de la fusion ou de la scission de « zones de desserte ». Pareille décision relève de la seule compétence des cantons.

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

Le fait que les cantons ont la compétence de prendre des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau est inscrit à l'art. 14, al. 4, LApEI. Les documents de référence disponibles ne renseignent toutefois pas sur ce qu'il faut comprendre par « mesures propres à ». Si l'on se réfère à la documentation concernant la loi sur le marché de l'électricité, qui avait été rejetée par le peuple en 2002 et contenait également cette disposition, il apparaît que l'objectif premier de cette dernière est de réduire les disparités au sein des cantons ainsi qu'à l'échelle du pays. En d'autres termes, la nécessité de prendre des mesures d'harmonisation doit être déterminée sur la base d'une comparaison (voir le rapport « Législation cantonale connexe à la loi sur l'approvisionnement en électricité » de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), 30 mai 2008, p. 47). Si, même après l'adoption de mesures d'efficacité, la nécessité de préserver l'exploitation sûre des réseaux fait qu'il reste des différences importantes entre les tarifs régionaux d'utilisation du réseau, le Conseil fédéral peut (subsidièrement aux cantons) ordonner des mesures appropriées telles que l'institution d'un fonds de compensation (art. 14, al. 4, LApEI). Ce fonds est destiné à fournir aux cantons les ressources nécessaires à la compensation des différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau pratiqués sur leur territoire (message sur la LApEI, p. 1537).

L'art. 14, al. 4, LApEI souligne ainsi la volonté du législateur de veiller à un certain ajustement des tarifs. Lors des délibérations relatives à la LApEI, il a été maintes fois fait référence à la relation entre cette disposition et l'art. 5, al. 1, de la même loi. Une vision uniforme de la zone d'approvisionnement de tout gestionnaire de réseau est donc conforme à l'esprit et à la lettre de la LApEI.

E. Conclusion

Lorsqu'un gestionnaire de réseau possède plusieurs zones de desserte géographiquement séparées, la zone d'approvisionnement qui lui a ainsi été attribuée par un ou plusieurs cantons peut être considérée comme une seule zone de desserte/un seul réseau au sens des art. 6 et 14 LApEI. Le gestionnaire de réseau de distribution ne peut pas, de son propre chef, décider de regrouper ou de scinder des zones de desserte. Pareilles décisions relèvent exclusivement de la compétence des cantons. La solidarité tarifaire s'applique à l'ensemble du réseau du gestionnaire de réseau, qui doit fixer des tarifs uniformes. Le gestionnaire de réseau doit remettre à l'EICom une comptabilité par unité d'imputation

pour l'ensemble de la zone approvisionnée (art. 6 LApEI), de même que, pour chaque réseau, des comptes annuels et une comptabilité analytique (art. 11, LApEI). Les cas particuliers découlant des relations de concession en vigueur sont réservés (art. 14, al. 5, LApEI). L'art. 14, al. 4, LApEI confère par ailleurs aux cantons la compétence de prendre d'autres mesures propres à réduire les différences tarifaires disproportionnées.