

Application de la loi sur le marché de l'électricité dans le canton de Berne

Répercussions de diverses variantes

**Etude commandée par l'Office de l'éco-
nomie hydraulique et énergétique (OEHE)
du canton de Berne**

Le 28 novembre 2001

Version abrégée

ECOPLAN

Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

CH - 3005 Bern, Thunstr. 22

CH - 6460 Altdorf, Postfach

www.ecoplan.ch

Impressum

Auteur: Ecoplan
Titre: Application de la loi fédérale de la loi sur le marché de électricité dans le canton de Berne
Sous-titre: Répercussions des diverses variantes
Série: --
Lieu: Berne
Année: 2001
Editeur: Office de l'économie hydraulique et énergétique du canton de Berne (OEHE)
Commandes: OEHE, Reiterstr. 11, 3011 Berne

Original
en allemand Umsetzung des Elektrizitätsmarktgesetzes im Kanton Bern; Auswirkungen verschiedener Varianten

Suivi donneur d'ordre

Jörg Frei, OEHE
Ruedi Meier, TTE
Jsabelle Blunschy, OEHE
Franziska Heiniger, TTE
Ernst Jakob, OEHE
Daniel Wüthrich, ODECO

Groupe de projet Ecoplan

Felix Walter (direction du projet)
Heini Sommer
Michael Marti

Le présent rapport exprime l'avis de ses auteurs, qui n'est pas forcément celui du mandant ou des organes de suivi.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3007 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 870 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Version abrégée

Situation initiale et mandat

La présente étude est motivée par l'élaboration d'une loi fédérale sur le marché de l'électricité (LME), qui fait l'objet d'une votation populaire en septembre 2002. Cette étude ne traite toutefois ni de l'ouverture du marché de l'électricité ni des conséquences ou applications en Suisse. Elle ne prend en compte que l'application de la LME dans le canton de Berne. L'Office de l'économie hydraulique et énergétique du canton de Berne (OEHE) étudie, pour le compte du Conseil-exécutif du canton de Berne, les diverses variantes d'application de la LME dans le canton de Berne. Ecoplan évaluera, à la demande de l'OEHE, les incidences économiques de ces variantes. Il ne s'agit, en l'occurrence, que d'une estimation sommaire, réalisée en un laps de temps très court.

Résultats

L'étude Ecoplan a examiné dans le détail les six domaines dans lesquels le canton dispose d'une certaine marge de manoeuvre dans le cadre de la LME:

- attribution des aires de desserte
- compensation des différents prix d'acheminement
- attribution des mandats de prestation
- fixation des tarifs de raccordement dans les zones urbanisées
- fixation des tarifs de raccordement en dehors des zones urbanisées
- Evaluation du financement

Le mandataire a demandé d'évaluer trois variantes dans chacun de ces six domaines.

Attribution des aires de desserte

Lors de l'attribution des aires de desserte, trois variantes peuvent se présenter: "création d'une société cantonale d'exploitation de réseaux" (variante 1), "peu de sociétés régionales" (variante 2) et "statu quo" (variante 3).

La variante 1 (société cantonale d'exploitation de réseaux, ci-après sociétés cantonales d'exploitation) se traduit par une efficacité accrue et, dans une moindre mesure, par une meilleure sécurité d'approvisionnement. Simultanément, en vertu du principe de solidarité des prix au sein des aires de desserte selon la LME, cette variante entraîne des prix d'acheminement uniques dans tout le canton. Ceci signifie que les zones à peuplement épars sont massivement favorisées par rapport aux zones plus peuplées. D'après nos calculs, 28 millions de francs environ (voir illustration 1 figurant ci-dessous) devraient de ce fait être redistribués. Vues sous l'angle de la politique d'organisation du territoire, ces aides considérables dont bénéficient les régions périphériques (hameaux, fermes isolées) ne sont pas souhaita-

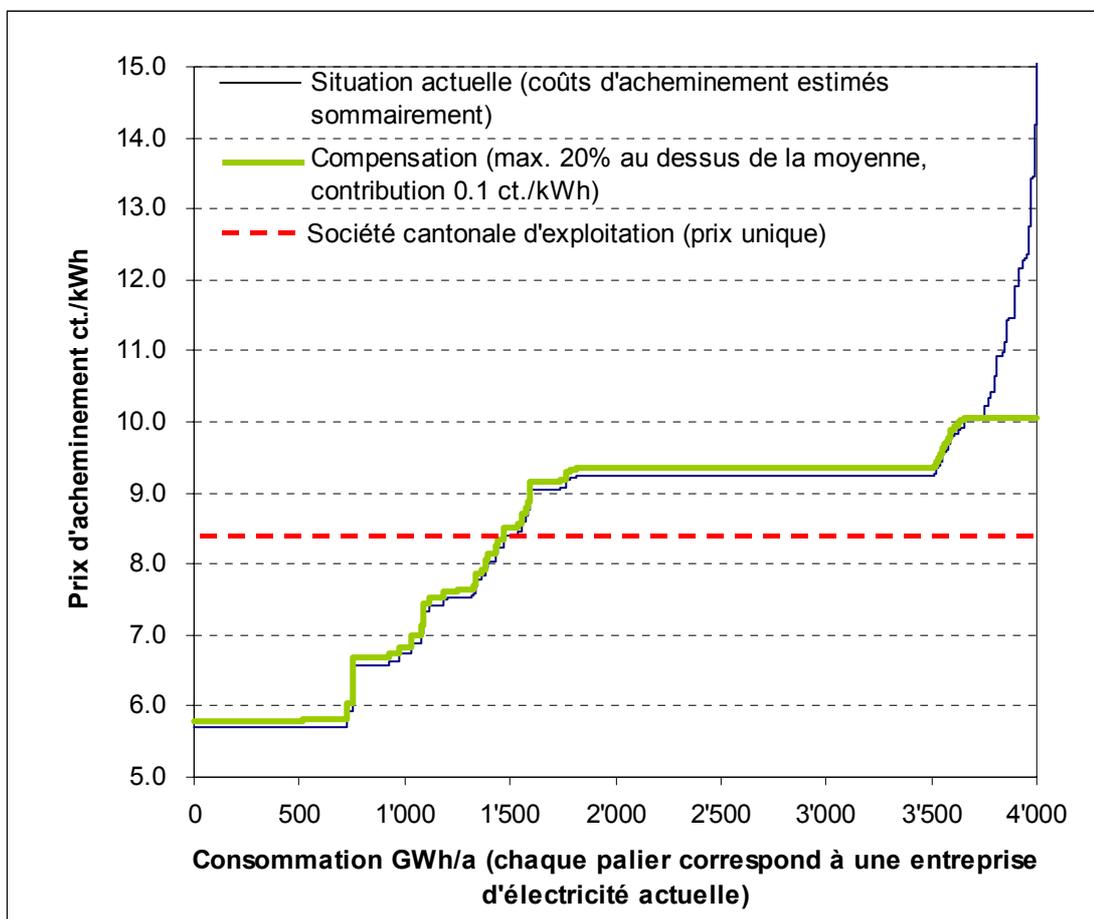
bles. Il faut bien se rendre compte que les charges excessives qui grèvent les centres posent des problèmes économiques.

La création de quatre sociétés d'exploitation par exemple (variante 2) ne permet pas d'accroître suffisamment l'efficacité du marché de l'électricité. De plus, dans cette variante, l'argent est massivement redistribué des centres de consommation vers les zones périphériques.

Si l'on en reste au statu quo (variante 3), il n'y aura, à court terme, pas de modifications notables par rapport à la situation actuelle. Il faut toutefois s'attendre, dans un futur plus ou moins rapproché, à des fusions, ce qui aura tendance à accroître l'efficacité du marché de l'électricité

Il faudrait, dans l'évaluation globale, mettre en balance les effets considérables de la redistribution (positifs ou négatifs selon les points de vue), les gains d'efficacité et les problèmes de réalisation liés aux trois variantes. La variante 2 nous semble présenter trop d'inconvénients pour être un compromis réussi. Sur le plan politique, la mise en place d'une société d'exploitation paraît en outre plus vraisemblable que la création de réseaux régionaux et, partant, le démantèlement des FMB.

Illustration 1: Compensation des différents coûts d'acheminement de l'électricité par le biais d'une société cantonale d'exploitation ou par un plafonnement des prix maximum (base: estimation sommaire des coûts d'acheminement actuels par équivalent-habitant (EH))



Les effets des trois variantes sur l'industrie et le commerce sont globalement semblables. En zone peu peuplée, ces branches tendront à bénéficier d'une société cantonale d'exploitation, en ce sens qu'elles profiteront de prix d'acheminement plus bas qu'aujourd'hui alors que dans les centres et les zones densément peuplées, elles paieront des prix plus élevés. D'une manière générale cependant, une société cantonale d'exploitation rendra le marché de l'électricité plus performant, ce qui profitera à l'économie.

Compensation de différences de coûts d'acheminement de l'électricité

Les trois variantes en présence doivent également être comparées au regard de l'harmonisation des coûts d'acheminement de l'électricité. A cet égard, la variante 1 propose une harmonisation par le choix des aires de desserte, la variante 2 une compensation entre les aires de desserte par le biais de subventions de compensation et la variante 3 l'absence de réglementation cantonale sur les prix d'acheminement.

Comme cela a été dit plus haut, une société cantonale d'exploitation permet d'harmoniser complètement les prix (variante 1). Si on tente d'arriver à cette harmonisation sans passer

par une telle société, on sera confronté à des difficultés de répartition (les centres payant pour les régions périphériques) et l'on ne profitera pas des avantages d'une grande société d'exploitation (efficacité accrue, sécurité d'approvisionnement, incidence macroéconomique sur les chiffres de l'emploi). Si, politiquement, ce choix est retenu, il y a intérêt, d'un point de vue économique, à harmoniser totalement les prix en créant une société cantonale d'exploitation.

Comme seules quelques communes - souvent éloignées - sont faibles consommatrices d'électricité mais très chères à desservir, la variante 2 permettra, par le biais d'une contribution d'abaisser les tarifs afin qu'ils ne se situent plus à 20 voire 50 pour cent au dessus de la moyenne cantonale. La variante 2, même si ses avantages ne sont pas énormes, a toutefois le mérite de présenter une solution qui décharge les communes les plus chères moyennant une contribution de solidarité peu élevée. Les différents scénarios et leurs conséquences sont représentés dans le tableau 1 ci-dessous.

La variante 3 laisse en l'état la situation existante. Comme cela a été évoqué plus haut, il faut s'attendre, à plus longue échéance, à des regroupements de réseaux. On aura donc affaire, dans ce cas de figure, à une harmonisation progressive des prix d'acheminement.

Si l'on veut parvenir à une meilleure harmonisation des prix sans ponctionner exagérément les grands centres, il y a lieu de privilégier la variante 2.

Tableau 1: Différenciation limitée des prix d'acheminement: conséquences (estimation sommaire)

	Nouvelle répartition (en mio CHF)	Nouvelle répartition (en % des dépenses totales)	Prix moyen (en cts./kWh)	Prix maximum (en cts./kWh)	Contribution maximum (en cts./kWh)	Remboursement maximum (en cts./kWh)
Sté d'exploitation cantonale selon la situation actuelle	28,3	8,5	8,36	8,36	2,67	7,99
Différenciation de prix limitée						
Ecart maximum de 20% par rapport à la moyenne	3,9	1,2	8,46	10,15	0,11	6,30
Ecart maximum de 30% par rapport à la moyenne	2,1	0,6	8,41	10,94	0,06	5,47
Ecart maximum de 40% par rapport à la moyenne	1,0	0,3	8,38	11,73	0,02	4,64
Ecart maximum de 50% par rapport à la moyenne	0,3	0,1	8,37	12,55	0,01	3,81

Attribution de mandats de prestations

Trois variantes sont possibles lorsqu'il s'agit de mandats de prestations, à savoir le "mandat de prestations à titre onéreux, financé par une contribution de solidarité" (variante 1), le "mandat de prestations à titre onéreux financé par le canton" (variante 2) et le "mandat de prestations non indemnisé" (variante 3). Nous partons du principe que le mandat de prestations doit intégrer en particulier des prestations de conseil afin de favoriser une utilisation économe du courant électrique.

L'affectation des recettes (taxes) de droits d'eau n'est pas traitée puisqu'il n'y a pas lieu, dans ce cas, de subventionner, de manière croisée, des prestations de réseaux en ponctionnant les producteurs soumis à la concurrence internationale. Ce mode de financement n'est pas souhaitable du point de vue de la politique financière.

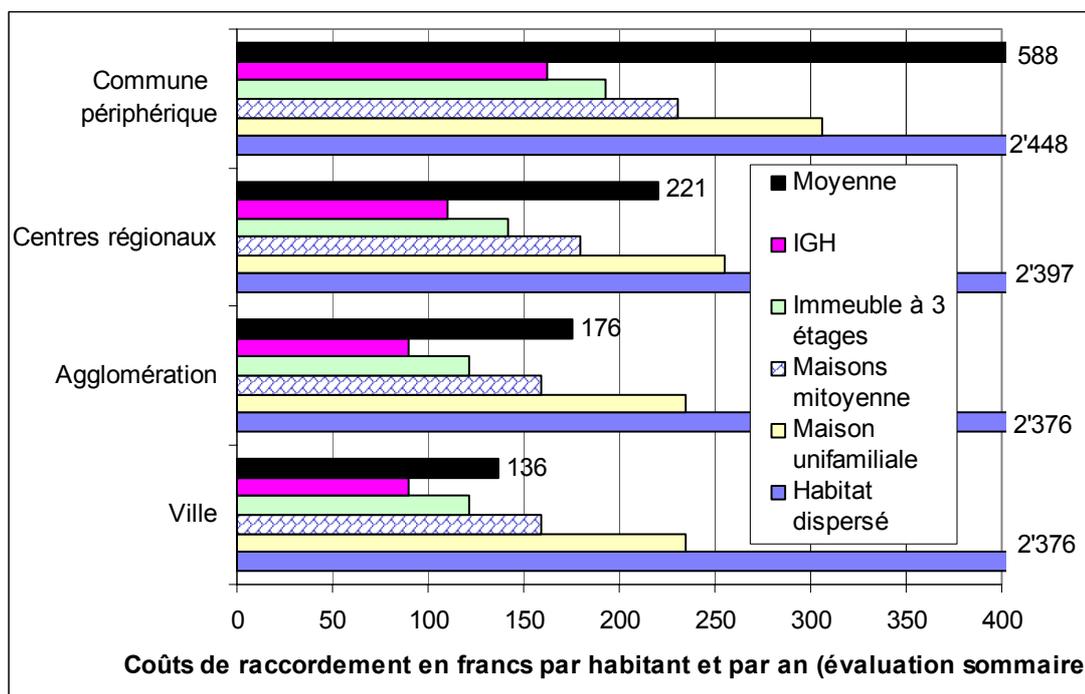
En matière de mandats de prestations, les variantes 1 et 2 se valent (utilisation plus efficace de l'énergie, emploi), à cette - importante - différence près que le financement de mandats de prestations par les deniers publics (variante 2) obère lourdement les comptes, ce qui n'est pas le cas des subventions. Le financement par l'impôt ne nous paraît pas opportun. Si, sur le plan de la politique énergétique, il s'avère judicieux de recourir aux mandats de prestations et de confier ces mandats à des entreprises d'électricité (on pourrait penser à des appels d'offres auprès de conseillers indépendants), il conviendrait alors de recommander le financement au moyen d'une contribution (au cas où, pour une autre raison, ce système existe déjà) ou d'un mandat de prestations sans indemnisation (qui serait financé de facto par le prix de l'acheminement). Cette dernière variante est légèrement moins favorable que la variante 1 sur les plans de l'emploi et de l'environnement puisqu'on en attend une baisse d'activité des entreprises d'électricité.

Prix de raccordement dans les zones urbanisées

On distingue trois variantes de prix de raccordement dans les zones urbanisées: "solidarité de prix totale pour tous les raccordements de l'aire de desserte concernée (aires actuelles)" (variante 1), "solidarité partielle" (variante 2) et "absence de solidarité" (variante 3).

Comme le montre l'illustration 2 sousmentionnée, le coût de raccordement varie en fonction du type de zone. Ce sont surtout les maisons unifamiliales et l'habitat dispersé qui sont générateurs de coûts supérieurs à la moyenne.

Illustration 2: Différences de prix de raccordement en fonction de types de localité et de sites bâtis (base: enquête Ecoplan pour le compte de l'ODT)



La solidarité pour tous les raccordements en zones urbanisées a donc tendance à entraîner une égalisation régionale des prix à la charge des centres, en particulier à la charge des zones bâties densifiées (quartiers compacts). Ce phénomène est plus accusé dans la variante 1 (solidarité de prix totale) que dans la variante 2 (solidarité de prix partielle). La solidarité en matière de prix est donc inefficace et a des effets négatifs sur l'aménagement du territoire.

Du point de vue économique, le prix unique représente un pas en arrière et doit, de ce fait, être clairement rejeté. Pour cette raison, il n'est pas souhaitable non plus de constituer une marge de solidarité, sauf bien sûr en cas de problèmes d'exécution au cas par cas en fonction de la situation. Les périmètres ou zones urbanisées coûteux ne devraient être soutenus qu'au moyen de la péréquation financière de manière à ce qu'on n'y perçoive aucune incitation ambiguë.

Prix de raccordement en dehors des zones urbanisées

Dans le cas de prix de raccordement en dehors des zones urbanisées, on compare les mêmes variantes qu'à l'intérieur de ces zones.

Les commentaires faits dans le chapitre précédent s'appliquent aussi à ce chapitre-ci, en termes bien plus marqués toutefois. Si la rationalité économique commande de rejeter la solidarité des prix, cette dernière peut à la rigueur être souhaitée politiquement. On peut envisager, dans les cas de rigueur, un soutien financier alimenté par une contribution de solidarité.

Evaluation du financement

Pour évaluer le financement, on comparera trois contributions de solidarité d'un montant différent (1 ct./kWh, 0,3 ct./kWh, 0,1 ct./kWh), qui viendraient grever le prix de l'électricité des utilisateurs de courant basse tension (essentiellement les ménages et les prestataires de services).

L'effet principal du financement par une contribution de solidarité est surtout lié à la politique financière. Par rapport au financement par l'impôt, cette contribution décharge le budget cantonal. L'ampleur du phénomène sera fonction du solde net en faveur du canton (après paiements résultant de la nouvelle répartition). On considère que les effets de régulation attendus de la contribution de solidarité seront négligeables. Si, compte tenu de l'utilisation des fonds, la charge supplémentaire nette s'établit à 1 ct./kWh par exemple pour une partie des consommateurs, cela gênera peut-être un peu certains secteurs de l'économie, mais pas les entreprises industrielles et commerciales grosses consommatrices d'électricité qui n'auraient pas à supporter la contribution. Les contributions faibles des variantes 2 ou 3 n'ont pas d'incidences économiques négatives.

L'application de la LME dans le canton de Berne: une décision de fond

En fonction des variantes proposées, les autorités ont en principe deux solutions pour mettre en application la LME:

- **Le canton renonce comme par le passé à intervenir dans l'approvisionnement en électricité et les structures de prix y afférentes:**

Les aires de desserte actuelles sont maintenues, étant entendu que des regroupements se feront sur une base volontaire. Subsisteront également les différences de coût en fonction de la région et du genre de zone ainsi que celles qui résultent des différents prix d'acheminement et de raccordement. Ceci est conforme au principe de causalité et à la politique d'aménagement du territoire en vertu desquels on favorisera la concentration des sites et non leur éparpillement.¹

Même si le canton montre quelque réticence, il faut, dans un esprit dynamique, accepter la fusion des réseaux et viser progressivement les gains d'efficacité.

- **Le canton augmente la compensation en faveur des régions périphériques mais au détriment des centres:**

La société cantonale d'exploitation des réseaux permet de fixer un prix unique, se traduisant par une redistribution de 28 millions de francs. Cette option permettrait certes d'augmenter l'efficacité (effet de masse), mais irait à l'encontre des objectifs de l'aménagement du territoire (décentralisation concentrée) et du principe de causalité, sans oublier qu'elle alourdirait jusqu'à concurrence de 2,7 ct./kWh la note à payer par les centres. Une nou-

¹ Le canton doit toutefois intervenir s'il veut maintenir une politique des prix. Il doit prendre les mesures nécessaires pour répondre à l'article 32, alinéa 2 LME, qui prévoit, pendant une période transitoire, une solidarité totale au niveau des taxes de raccordement si le canton n'autorise plus les prix tenant compte du principe de causalité.

velle répartition beaucoup plus modeste (contribution de solidarité d'environ 0,1 ct./kWh permettrait de limiter les prix les plus élevés à p.ex. 20 % au dessus de la moyenne cantonale. En matière de taxes de raccordement aussi, on peut envisager une réduction des prix maximum, financée par une contribution de solidarité, plutôt que de recourir à la solution extrême (solidarité des prix totale assortie de fortes subventions croisées). Par ailleurs, il est de loin préférable, d'un point de vue économique, d'accorder des contributions non affectées à des régions dont on veut favoriser le développement économique, plutôt que d'allouer des subventions ou d'intervenir sur les prix.

Le canton, lorsqu'il appliquera la LME, devra décider si, poussé par une politique de répartition, il veut assurer une compensation plus large qu'aujourd'hui (les différences de prix existent déjà et elles n'augmenteront pas). Cette compensation prête le flanc à la critique que ce soit sur les plans de l'économie, des finances ou de l'aménagement du territoire. Si on le souhaite, il serait possible d'éviter les cas de rigueur en limitant les prix maximum par le biais de contributions de solidarité, sans avoir à craindre des effets négatifs.