

Document thématique 36: Réseaux de faible envergure

5 septembre 2016

Position de la branche

En règle générale, les réseaux de faible envergure sont les infrastructures électriques historiques d'un seul gros consommateur final. Situées sur des périmètres industriels et servant aujourd'hui à approvisionner d'autres consommateurs finaux à la suite d'une reconversion des lieux, ces infrastructures se sont constituées aussi dans de grands bâtiments, p. ex. dans des centres commerciaux.

Les réseaux de faible envergure ne sont cependant pas des réseaux électriques au sens juridique du terme (art. 4, al. 1, let. a LApEL), mais des constructions complexes de droit privé qui préoccupent la branche de l'électricité depuis l'ouverture du marché. La recommandation de la branche relative aux réseaux de faible envergure, complétée par la jurisprudence existante, définit des solutions pour combler les lacunes de la législation. Cette recommandation a réussi à s'imposer au cours des dernières années en contribuant à un traitement aussi uniforme que possible des réseaux de faible envergure dans toute la Suisse et autorisant des solutions adaptées à chaque situation. Il convient donc de maintenir ces règles, mais aussi, au nom du principe de subsidiarité, de les hisser au rang de directive afin de renforcer les principes de la branche.

Afin d'assurer l'égalité de traitement des clients au sein d'une zone de desserte et de décourager la construction d'infrastructures parallèles, il importe d'éviter autant que possible la constitution de nouveaux réseaux de faible envergure en équipant les bâtiments neufs et rénovés de manière à raccorder les clients tiers au réseau du gestionnaire du réseau de distribution. Cela s'impose d'autant plus que les réseaux de faible envergure échappent largement à la surveillance des autorités de régulation. Il peut s'ensuivre entre autres une désolidarisation en ce qui concerne les coûts de réseau à des fins d'optimisation de la gestion des coûts d'exploitation de certains utilisateurs du réseau. Aucune infrastructure parallèle ne doit être construite en lien avec les réseaux de faible envergure.

Message

- La construction d'infrastructures parallèles (p. ex. la connexion supplémentaire de certains utilisateurs raccordés au réseau) à des fins d'optimisation de l'exploitation de certains ou aux dépens de l'ensemble des utilisateurs du réseau n'est, pour des raisons macroéconomiques, pas adaptée à l'objectif recherché (art. 5, al. 5 LApEL; rapport final du GT Par du 28 novembre 2006) et doit donc être évitée.
- Les réseaux de faible envergure dus à des circonstances historiques ou urbanistiques (p. ex. ancienne zone industrielle, grand centre commercial, gare) doivent être exploités dans les règles de l'art tant qu'ils satisfont aux exigences fixées pour ce type d'infrastructure.
- Un réseau de faible envergure ne doit pas être établi à l'unique fin de rassembler des consommateurs finaux en une communauté d'autoconsommateurs (désolidarisation, optimisation des coûts d'exploitation aux dépens de l'économie globale et contournement de la régulation).

- La recommandation de la branche relative aux réseaux de faible envergure s'est bien établie, elle contribue à un traitement le plus uniforme possible des réseaux de faible envergure et permet que les solutions soient adaptées à chaque situation. Elle doit donc être conservée et, au nom du principe de subsidiarité, il convient désormais de la hisser au rang de directive.

Opportunités et risques

Opportunités

- Les réglementations de la branche permettent de mettre en œuvre des solutions efficaces, adaptées à chaque situation, applicables et respectueuses du principe de subsidiarité, sans qu'il soit nécessaire d'élaborer des bases légales exhaustives.
- Hisser les recommandations de la branche au rang de directive permettrait de renforcer leur reconnaissance.

Risques

- Si les réseaux de faible envergure sont nombreux et/ou trop grands, ils peuvent empêcher le fonctionnement sûr, efficace et performant de l'infrastructure de réseau des zones d'approvisionnement concernées.
- Les consommateurs finaux des réseaux de faible envergure échappent largement à la législation relative à l'approvisionnement en électricité, ce qui contrevient au principe de l'égalité de traitement. Cette situation favorise tout particulièrement la désolidarisation en matière de prise en charge des coûts de réseau.

Fondements/argumentation

1. Contexte et définition des réseaux de faible envergure

1.1 Contexte

Les réseaux de faible envergure sont généralement les infrastructures électriques historiques d'un seul gros consommateur final situées sur des périmètres industriels et servant aujourd'hui à approvisionner d'autres consommateurs finaux indépendants à la suite d'une reconversion des lieux. Certains grands centres commerciaux et gares existants constituent également des réseaux de faible envergure typiques.

Conformément à l'art. 4, al. 1, let. a de la Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI; RS 734), un réseau de faible envergure se compose de lignes électriques peu étendues, destinées à la distribution fine d'électricité (p. ex. sur les périmètres industriels ou dans les bâtiments). La législation relative à l'approvisionnement en électricité ne contient aucune autre spécification sur ces réseaux. Du fait de ce manque de prescriptions concrètes, les principes de base ont ces dernières années été posés par les réglementations de la branche et par la jurisprudence. Les réseaux de faible envergure doivent s'y conformer.

Les règles de la branche, révisées en 2015, se fondent sur la jurisprudence actuelle. Elles se sont imposées au sein de la branche, si bien qu'une réglementation supplémentaire n'est pas nécessaire. Dans les secteurs où des règles subsidiaires se sont implantées, l'État ne doit pas en instaurer de nouvelles (cf. art. 3, al. 2 LApEI). Il faut en revanche hisser les règles établies au rang de directive de la branche, au moyen d'une norme de délégation, afin d'assurer la sécurité juridique (cf. art. 27 de l'Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité, RS 734.71).

1.2 Définition d'un réseau de faible envergure

Un réseau de faible envergure présente les caractéristiques suivantes:

- On constate une unité des installations, qui appartiennent à un propriétaire ou à plusieurs copropriétaires (unité géographique). On parle également d'unité géographique lorsque le périmètre est composé de plusieurs parcelles contiguës.
- Le terrain compte au moins un tiers (consommateur final ou unité de production) juridiquement et économiquement indépendant du propriétaire du réseau de faible envergure¹, sans raccordement direct au gestionnaire du réseau de distribution.
- L'énergie électrique est distribuée dans le réseau de faible envergure au moyen de lignes et (en général) de stations transformatrices appartenant au propriétaire du réseau de faible envergure. L'installation de ce dernier est plus élaborée qu'une installation intérieure «normale».

D'une manière générale, il n'existe aucune autre construction privée considérée comme un réseau de faible envergure par la législation relative à l'approvisionnement en électricité. Il convient donc de s'assurer que le terme n'est pas utilisé de manière abusive pour désigner d'autres structures. Il est notamment interdit de constituer un réseau parallèle ou de quartier au moyen d'un réseau de faible envergure. De même, il est interdit de former de nouvelles zones de desserte en vue d'optimiser ses coûts personnels, de se procurer un accès indu au niveau de réseau (supérieur) et d'échapper à la régulation. Les zones d'approvisionnement aux tarifs uniformes ont été définies de manière à permettre une solidarité entre les consommateurs finaux au sein de la zone d'approvisionnement d'un gestionnaire de réseau de distribution en ce qui concerne les coûts de réseau. En constituant des réseaux de faible envergure, les clients du niveau de réseau 7 peuvent profiter d'un raccordement au niveau de réseau 5, plus avantageux, ainsi que du foisonnement, et contourner ainsi les idées fondamentales de la LApEI. Le pooling de biens immobiliers appartenant à différents propriétaires et visant à constituer des réseaux de quartier est proscrit.

Les structures suivantes ne peuvent être considérées comme des réseaux de faible envergure:

- Un terrain dépourvu de tiers en aval (consommateur final ou unité de production). Il s'agit alors, du point de vue du gestionnaire du réseau de distribution, d'un (gros) consommateur final.
- Les installations et lignes électriques ne desservant que les installations intérieures au sens de l'art. 14 de la Loi sur les installations électriques (LIE; RS 734.0), telles que des logements collectifs, des immeubles ou encore des bâtiments à usage mixte, associant appartement d'habitation et bureaux.

¹ Le *propriétaire du réseau de faible envergure* est le client final d'un gestionnaire de réseau de distribution et possède un réseau de faible envergure. Le *gestionnaire de réseau de faible envergure* est le mandataire et le représentant du propriétaire de réseau de faible envergure: il se charge de la gestion et de l'administration du réseau. Le propriétaire et le gestionnaire d'un réseau de faible envergure peuvent être une seule et même personne physique ou morale. Pour des raisons de lisibilité, les termes de propriétaire de réseau de faible envergure et de gestionnaire de réseau de faible envergure ne sont plus utilisés simultanément dans la suite du texte.

- Les installations de tous les bâtiments ou groupes de bâtiments, et tout particulièrement les lotissements, les maisons mitoyennes, les coopératives d'habitation, les bâtiments en propriété par étage, les bâtiments à usage mixte et les immeubles raccordés au réseau basse ou moyenne tension.

2. Traitement des réseaux de faible envergure

La législation relative à l'approvisionnement en électricité ne régit pas ce domaine de façon exhaustive. L'approvisionnement en électricité reste en effet largement régulé par le droit cantonal, par des règlements édictés par des entreprises d'électricité locales ou régionales ainsi que par des contrats de droit privé ou public. En conséquence, chaque réseau de faible envergure doit être examiné et régulé individuellement.

D'une manière générale, on peut dire que les rapports internes à un réseau de faible envergure doivent être organisés selon les prescriptions du droit privé ou celles du canton et de la commune, tandis que le raccordement au réseau de distribution doit être soumis à la législation relative à l'approvisionnement en électricité (y compris en ce qui concerne les droits des consommateurs finaux).

Le gestionnaire du réseau de distribution a les mêmes droits et obligations vis-à-vis des consommateurs et producteurs raccordés à un réseau de faible envergure que si ces derniers étaient directement raccordés au réseau de distribution à l'extérieur du réseau de faible envergure. Par conséquent, la LApEI s'applique aussi aux consommateurs finaux raccordés au réseau de faible envergure. Le gestionnaire de réseau est par ailleurs responsable de l'approvisionnement de base du réseau de faible envergure (art. 6 LApEI), sans pour autant y détenir le monopole légal de la fourniture.

Si le consommateur final souhaite avoir accès au réseau, le gestionnaire du réseau de faible envergure est tenu d'accorder au gestionnaire du réseau de distribution le droit d'utiliser ses installations électriques afin d'assurer l'approvisionnement des consommateurs finaux raccordés au réseau de faible envergure. Les consommateurs finaux fixes d'un réseau de faible envergure n'ont cependant pas le droit de se regrouper pour avoir accès au marché.

Sur la base des discussions actuelles, la branche se concentre plus particulièrement sur certains sujets en ce moment, tels que la réglementation de la responsabilité du système de mesure au sein d'un réseau de faible envergure, la mise en œuvre de la consommation propre ou encore l'établissement d'une communauté d'autoconsommateurs au sein d'un réseau de faible envergure.

La responsabilité du système de mesure au sein d'un réseau de faible envergure incombe au gestionnaire du réseau de distribution, qui peut cependant la déléguer au gestionnaire du réseau de faible envergure, d'un commun accord. Ce dernier est tenu de fournir gracieusement au gestionnaire du réseau de distribution toutes les données nécessaires à l'accomplissement de ses obligations légales (p. ex. pour la facturation, l'évaluation, la planification du réseau, etc.).

3. Intérêt à éviter les réseaux de faible envergure

La constitution de réseaux de faible envergure permet aux consommateurs finaux d'échapper largement à la régulation. Si le nombre de ces réseaux augmente, ils peuvent entraver considérablement l'efficacité, la sécurité et la performance de l'infrastructure de réseau. Reste à savoir si, dans ce cas, la pérennité d'un approvisionnement de qualité élevée et constante continuerait d'être garantie.

Par ailleurs, la constitution de nouveaux réseaux de faible envergure met à mal la solidarité entre consommateurs finaux. Alors que ceux des réseaux de faible envergure peuvent réduire leurs coûts d'utilisation du réseau (dont RPC, services-système, redevances et prestations aux collectivités publiques), ceux qui restent en dehors doivent supporter des coûts de plus en plus élevés. Lors de l'élaboration de la LApEI, il avait été convenu que les tarifs de réseau devaient être les mêmes pour tous les consommateurs finaux d'une même zone de desserte, et ce, afin d'assurer une solidarité de coûts au sein de la zone en question. Il importe donc d'empêcher que ce principe de base de la LApEI soit contourné.

Bases légales

- Réseau de faible envergure: art. 4, al. 1, let. a et art. 5, al. 2 LApEI; document de la branche «Réseaux de faible envergure»
- Consommation propre: art. 7, al. 2bis et art. 7a, al. 4bis LEne
- Système de mesure: art. 8 OApEL

Renseignements

Olivier Stössel

Téléphone: 062 825 25 51

E-mail: olivier.stoessel@strom.ch

Association des entreprises électriques suisses

Hintere Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau, www.electricite.ch