

Document thématique: Accès à l'infrastructure physique passive des réseaux électriques

21 octobre 2015

Position de la branche

Selon le Rapport 2014 du Conseil fédéral sur les télécommunications, un large droit d'accès aux infrastructures physiques passives telles que notamment les canalisations de câbles doit être inscrit dans la loi afin de promouvoir le déploiement du haut débit (développement des réseaux à grande vitesse pour les communications électroniques). Les entreprises qui disposent d'une infrastructure appropriée pour le raccordement aux réseaux à large bande auraient par conséquent l'obligation légale d'octroyer l'accès à leurs canalisations de câbles.

Dans le cas d'une application à l'infrastructure des réseaux électriques, le gestionnaire de réseau refusant un tel accès doit expliquer qu'il a besoin de l'infrastructure pour l'approvisionnement en électricité ou que la sécurité n'est pas assurée. Si ses arguments ne semblent pas plausibles aux yeux de l'autorité compétente, il doit octroyer l'accès. Ainsi, en cas de doute, la construction de réseaux à large bande revêt une importance plus grande que l'approvisionnement en électricité ou la sécurité de l'exploitation et du personnel.

La Suisse occupe une position de leader à l'échelle internationale pour ce qui est des services à haut débit. L'infrastructure du haut débit ne souffre donc pas de sous-approvisionnement qui justifierait une intervention étatique. L'infrastructure des réseaux électriques n'est pas en situation de monopole pour la construction de réseaux à large bande; les infrastructures de télécommunications et de télévision par câble ainsi que d'autres canalisations telles que celles utilisées pour l'eau et les eaux usées peuvent aussi être utilisées pour cela. L'objectif visant un déploiement rapide et le plus large possible de la desserte en haut débit ne saurait justifier l'application à l'infrastructure des réseaux électriques, étant donné que la sécurité de l'approvisionnement en électricité et la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 doivent être considérées comme plus importantes si l'on effectue un examen global. L'utilisation de tubes vides par des tiers sur la base d'accords est déjà possible et courante actuellement. Il convient de privilégier ces solutions par rapport aux prescriptions étatiques.

Dans le cas d'une application à l'infrastructure des réseaux électriques, on empiète inutilement sur la liberté contractuelle, avec pour conséquences des distorsions de prix, une baisse de la volonté d'investissement et une charge croissante au niveau des règlements.

Message

- Aucune intervention étatique n'est nécessaire pour promouvoir le déploiement du haut débit.
- La sécurité de l'approvisionnement en électricité doit être prioritaire par rapport au développement rapide du haut débit.
- Il faut renoncer à une obligation légale d'octroi de l'accès à l'infrastructure physique passive des réseaux électriques pour les réseaux à large bande.

Opportunités et risques

Ci-après sont présentés les opportunités et les risques induits par la position de la branche exposée ci-dessus.

Opportunités

- La sécurité de l’approvisionnement en électricité – cette dernière étant un bien élémentaire pour l’économie et la société – reste une exigence centrale à l’égard de l’infrastructure des réseaux électriques.
- La sécurité de l’exploitation et du personnel reste prioritaire.
- La planification de l’infrastructure des réseaux pour l’approvisionnement en électricité n’est pas entravée.
- Aucune régulation de l’Etat qui ne soit pas économiquement justifiable n’est adoptée.
- Les prix sont correctement fixés sur la base d’accords volontaires.
- La volonté d’investissement ne subit pas de distorsions.
- Les conflits de compétences entre l’OFCOM, l’EiCom et la ComCom sont évités.
- La charge réglementaire n’est pas augmentée.

Risques

- L’extension de l’infrastructure des réseaux à large bande progresse moins vite.
- Le droit suisse n’est pas compatible avec le droit européen concernant l’accès à l’infrastructure passive des réseaux.

Fondements/argumentation

1. Situation juridique initiale

On parle d’accès élargi à l’infrastructure physique passive des réseaux lorsque les entreprises qui disposent d’une infrastructure appropriée pour le raccordement aux réseaux à large bande ont l’obligation légale d’octroyer l’accès à leurs canalisations de câbles (p. ex. canalisations de câbles des réseaux électriques). Dans la directive 2014/61/EU du 15 mai 2014, le droit européen contient la réglementation suivante:

- Tout gestionnaire de réseau a l’obligation de faire droit à toute demande raisonnable d’accès à ses infrastructures physiques selon des modalités et des conditions équitables et raisonnables, y compris au niveau du prix, en vue du déploiement d’éléments de réseaux de communications électroniques à haut débit. Tout refus d’accès doit être fondé sur des critères objectifs, transparents et proportionnés (art. 3 de la directive 2014/61/EU).
- Tout gestionnaire de réseau a l’obligation de répondre à toute demande de la part de fournisseurs de réseaux de communication d’accéder aux informations minimales concernant l’emplacement et le tracé, le type et l’utilisation actuelle des infrastructures ainsi qu’un point de contact (art. 4 de la directive 2014/61/EU).

A l'inverse, la loi suisse sur les télécommunications oblige simplement les fournisseurs de services de télécommunication occupant une position dominante sur le marché à garantir l'accès à leurs canalisations de câbles à des prix orientés en fonction des coûts, dans la mesure où ces canalisations ont une capacité suffisante (art. 11, al. 1 de la loi sur les télécommunications). Une extension de l'accès sur le modèle de ce qui est pratiqué par l'UE – comme l'envisage le Conseil fédéral dans son Rapport 2014 sur les télécommunications – est rejetée pour les raisons mentionnées ci-après.

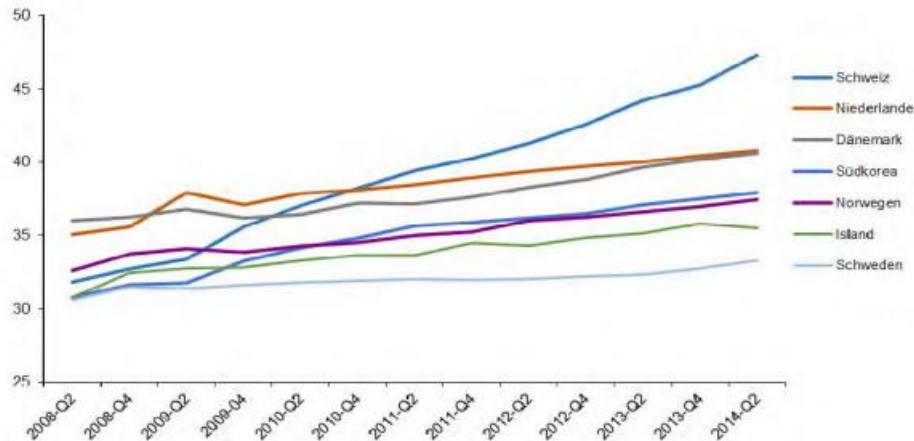
2. Risque de conséquences négatives pour l'approvisionnement en électricité et la sécurité

La planification des infrastructures électriques s'inscrit dans le long terme et repose sur des hypothèses quant à l'évolution du besoin en électricité et de la production de celle-ci. Des tubes vides sont par exemple souvent gardés en réserve pour une future extension du réseau. Si l'autorité compétente n'accepte pas les hypothèses d'un gestionnaire de réseau sur l'évolution future, ce dernier doit ouvrir son infrastructure de réseau physique passive. Ainsi, en cas de doute, l'infrastructure à large bande est privilégiée par rapport à l'infrastructure électrique, ce qui va à l'encontre de l'importance accordée à la sécurité de l'approvisionnement en électricité pour la collectivité. De plus, il est plus compliqué de planifier l'infrastructure des réseaux pour l'approvisionnement en électricité et le risque d'engendrer davantage de coûts augmente lorsque des tubes vides prévus à l'origine ont été utilisés pour l'infrastructure à large bande et qu'ils ne sont plus disponibles pour l'approvisionnement en électricité à une date ultérieure, devant alors être reconstruits à un coût élevé.

Pour des raisons de sécurité de l'exploitation et du personnel, les gestionnaires de réseau posent des exigences élevées à l'infrastructure électrique. L'obligation d'octroyer l'accès à leur infrastructure physique passive peut entrer en conflit avec le respect de cette norme de sécurité. La sécurité doit toutefois primer les autres intérêts dans tous les cas et ne doit pas se relâcher.

3. Inutilité d'un octroi élargi de l'accès

Même sans vaste réglementation, la Suisse occupe une position de leader à l'échelle internationale pour ce qui est des services à haut débit. Elle affiche la plus grande – et de loin – couverture de connexions Internet à large bande parmi les pays de l'OCDE. À la mi-2014, 47,3% de la population possédait une connexion haut débit. Parmi les pays les plus avancés en matière de taux de pénétration de l'accès à large bande, la Suisse dispose depuis près de trois ans de la croissance la plus élevée. S'agissant de la vitesse de connexion, la Suisse occupe la quatrième place au rang mondial avec une vitesse de transfert moyenne d'environ 14,5 MB/s (rapport annuel 2015 de la ComCom, p. 13 - 14).



Pénétration du haut débit en %, source: ComCom

L'infrastructure du haut débit ne souffre donc pas de sous-appvisionnement qui justifierait une intervention étatique, ce que confirme également le rapport sur les télécommunications du Conseil fédéral. Ce dernier indique que les objectifs en termes de haut débit cités pour les pays étrangers devraient sans problème pouvoir être atteints en Suisse: les conditions sur le marché devraient suffire, et aucune intervention ni aucune mesure d'incitation de l'Etat ne devraient être nécessaires (chapitre 3.2.2.1, paragraphe 2).

L'utilisation de tubes vides par des tiers sur la base d'accords est déjà possible et courante actuellement. Il convient de privilégier ces accords dans le cadre de la liberté contractuelle, qui permettent des solutions adaptées au cas par cas, par rapport aux prescriptions étatiques. Une réglementation légale équivaldrait par conséquent à une surréglementation.

Selon la théorie économique, une obligation juridique d'octroyer l'accès doit être limitée aux entreprises occupant une position dominante sur le marché qui pourraient sinon entraver la concurrence sur des marchés voisins (les «infrastructures essentielles»). Un octroi d'accès selon le modèle de l'UE entraîne une obligation d'accès indépendamment de la place occupée sur le marché. En Suisse, il existe en plus des réseaux électriques d'autres réseaux qui peuvent être utilisés comme infrastructure physique passive pour le haut débit (télécommunications, télévision par câble, eau, eaux usées). Les réseaux électriques n'occupent donc pas une position dominante sur le marché dans ce domaine, ni même celle d'infrastructure essentielle. Par conséquent, l'obligation d'octroi de l'accès ne peut pas être justifiée par la théorie économique.

Le fait de vouloir éventuellement étendre rapidement et le plus largement possible le réseau à large bande, comme le Conseil fédéral l'évoque dans le Rapport 2014 sur les télécommunications, ne saurait à lui seul justifier l'obligation d'octroi de l'accès, étant donné qu'aucun examen global des différents intérêts sociétaux et économiques – en particulier concernant la sécurité de l'approvisionnement en électricité et la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 – n'a été effectué. Si un tel examen est réalisé, la sécurité de l'approvisionnement en électricité et la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 doivent être considérées comme plus importantes qu'un déploiement rapide et le plus large possible de la desserte en haut débit.

De même, le risque d'effectuer à double des travaux d'excavation qui gêneraient les riverains ne constitue pas une raison valable pour imposer une obligation étendue d'octroi de l'accès, car les fournisseurs d'infrastructure coordonnent déjà leurs travaux de construction. Ces derniers ayant eux-mêmes intérêt à ce que les coûts de construction de leurs installations restent bas, la construction coordonnée des conduites est établie, et elle fonctionne.

4. Distorsions dues à l'empiètement sur la liberté contractuelle

La liberté contractuelle est un fondement essentiel de tout régime économique libéral tel que la Suisse. Le droit fondamental de la liberté économique, qui inclut la liberté contractuelle, ne peut fondamentalement être restreint qu'aux conditions énoncées à l'art. 36 Cst., à savoir en présence d'une base légale et d'un intérêt public suffisant ainsi que dans le respect de la proportionnalité. Selon les explications figurant ci-avant, il n'existe dans ce cas pas d'intérêt public suffisant. De plus, une telle procédure n'est ni nécessaire ni acceptable (si l'on considère la sécurité de l'approvisionnement en électricité), le principe du respect de la proportionnalité étant alors lui aussi violé.

Un empiètement sur la liberté contractuelle provoque une distorsion du marché, avec les conséquences négatives qui s'ensuivent, notamment le risque que les prix soient trop fortement abaissés, que la volonté d'investissement concernant l'infrastructure physique diminue en raison de l'intervention étatique et que la charge réglementaire pour les gestionnaires de réseau de distribution et les autorités augmente. En particulier, il existe un risque qu'un prix d'accès régulé ne couvre pas entièrement les coûts effectifs – y compris les coûts induits lorsque les tubes vides ne sont plus disponibles pour l'approvisionnement en électricité à une date ultérieure.

Cadre légal initial

- Commission fédérale de la communication (ComCom): Rapport d'activité 2014
 - Loi sur les télécommunications (LTC) du 30 avril 1997, RS 784.10
 - Conseil fédéral suisse: Rapport 2014 sur l'évolution du marché suisse des télécommunications ainsi que sur les enjeux législatifs y afférents, 19 novembre 2014
 - Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit
-

Renseignements

Niklaus Mäder, Spécialiste senior Régulation, Secrétaire de la Commission Régulation
Téléphone: 062 825 25 25
E-mail: niklaus.maeder@strom.ch
Association des entreprises électriques suisses
Hintere Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau, www.electricite.ch