
Numéro de l'intervention: 193-2011
Type d'intervention: **Postulat**
Déposée le: 06.06.2011
Déposée par: Hofmann (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires: 20
Urgente:
Date de la réponse: 16.11.2011
Numéro de l'ACE 1926/2011
Direction: TTE

Approvisionnement en électricité: reprise du modèle californien du "decoupling"

Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner

- la possibilité d'adapter aux conditions bernoises le modèle californien de « decoupling », ou découplage, de manière à ce qu'il puisse être mis en place pour tous les producteurs d'électricité du canton ;
- la possibilité d'obtenir au moyen d'une initiative cantonale la mise en place de ce modèle de découplage dans toute la Suisse

Développement

La clé du succès se nomme « decoupling », ou découplage, ce qui signifie que les bénéfices sont découplés de la vente de courant électrique. Les autorités à l'énergie californiennes ont défini les règles applicables aux producteurs privés de telle manière que leurs bénéfices ne dépendent plus de la quantité de courant vendu. C'est quand ils vendent moins de courant que les entrepreneurs réalisent des bénéfices, et non le contraire.

En Californie, l'Etat le plus peuplé des Etats-Unis, avec 36 millions d'habitants, l'autorité à l'énergie conclut un accord avec les producteurs d'électricité sur le courant qu'ils vendront l'année suivante. Si l'entreprise en vend davantage, elle doit restituer à sa clientèle le bénéfice additionnel. En revanche, si elle en vend moins, elle a la possibilité d'augmenter le prix du courant et donc d'augmenter ses bénéfices. Les incitations sont définies de telle manière que les mesures d'accroissement de l'efficacité sont plus lucratives que la construction de nouvelles capacités de production. L'économie marche ainsi en parallèle à l'écologie. En Californie, ce modèle est appliqué avec succès depuis la fin des années 70. Alors que la consommation d'électricité a augmenté en Suisse par tête d'habitant de 134 pour cent entre 1970 et 2008, elle est restée plus ou moins stable en Californie depuis l'introduction du modèle de découplage. Selon le St-Galler Tagblatt consulté en ligne le 14.04.2011, la Californie accepte en menant cette politique que les prix de l'électricité y soient plus élevés que dans les autres Etats. Mais pour l'industrie, l'artisanat et même les ménages modestes, le compte est bon : un kilowattheure coûte certes plus cher, mais ils en consomment moins. C'est pourquoi la facture d'électricité n'augmente pas.

Suivant l'exemple de la Californie, d'autres Etats ont adopté le même modèle, notamment le Massachusetts. Il est intéressant de noter à cet égard que dans cet Etat, le marché est dérégulé à peu près comme en Suisse (Bund du 30 mai 2011). La comparaison entre la



Californie et la Suisse montre cependant que nous aurions encore plus de facilité à introduire les règles à la californienne, puisque chez nous, la production est en majeure partie en mains publiques.

Le conseiller national PLR Ruedi Noser souhaite lui aussi, selon la BZ du 11.4.2011, californiser le marché suisse de l'électricité. Selon lui, le modèle de découplage correspond parfaitement à l'économie de marché, sauf que les incitations sont modifiées.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme le précise le postulat, le découplage, consiste à dissocier, pour les fournisseurs d'énergie, quantité vendue et bénéfices. Le but est d'éviter que les entreprises d'approvisionnement en électricité soient tentées d'augmenter leurs ventes dans le but d'accroître leur bénéfice.

Le modèle du découplage est en discussion au niveau national. Le conseiller national Peter Malama a déjà déposé le 14 avril 2011 l'interpellation *Tarifs des fournisseurs d'électricité. Encourager l'efficacité en Suisse par le biais du découplage* (interpellation 11.3378). Dans la mesure où les questions posées et les réponses correspondantes du Conseil fédéral sont importantes pour répondre au présent postulat, nous les reproduisons ici dans leur intégralité :

Les questions :

1. *Le contexte dans lequel doit se régler la structuration tarifaire du marché de l'électricité en Suisse présente des analogies avec la situation qui prévaut aux Etats-Unis dans les Etats qui ont totalement libéralisé leur marché de l'électricité, comme le Maryland et l'Etat de New York. Ne faut-il pas en conclure que le découplage tarifaire entre la consommation et le prix pourrait également être introduit en Suisse ?*
2. *Quel est le pourcentage de la consommation électrique couvert par les 100 plus gros fournisseurs d'électricité en Suisse ?*
3. *Quelles sont les lois et les ordonnances qu'il faudrait modifier pour pouvoir introduire le découplage tarifaire en Suisse et en quoi devraient consister ces modifications ?*
4. *Quel impact aurait l'introduction du découplage tarifaire en Suisse sur l'amélioration de l'efficacité ?*
5. *Quels sont les paramètres décisifs qui permettent de maximiser l'impact du découplage tarifaire sur l'amélioration de l'efficacité ?*
6. *Le Conseil fédéral est-il prêt à soumettre au Parlement une proposition visant à introduire le découplage tarifaire en Suisse ?*
7. *Au cas où le Conseil fédéral ne serait pas encore en mesure de répondre aux questions posées dans la présente interpellation, serait-il disposé à commander une étude à ce sujet ?*

Avant de répondre aux questions 3, 4, 6 et 7, le Conseil fédéral souhaite attendre les résultats des réexamens en cours. Il a déjà répondu comme suit aux questions 1, 2 et 5 :

1. *Le découplage tarifaire est en principe incompatible avec un marché libéralisé. Sous le régime du découplage, l'organe régulateur fixe les recettes pouvant être réalisées par les entreprises d'approvisionnement en électricité (EAE), c'est-à-dire les entreprises qui exploitent le réseau tout en produisant et en commercialisant l'électricité. Ce système intervient donc dans la fixation des prix par les EAE. Sur un marché libéralisé, l'intervention régulatoire ne peut porter que sur la composante du tarif de l'électricité qui correspond à l'utilisation du réseau et non pas sur le chiffre d'affaire pour la quantité d'énergie vendue. Le gestionnaire du réseau étant indépendant de la production et des ventes de l'énergie, l'incitation naissant d'un découplage entre les*

quantités d'électricité vendues et les gains réalisés sur la distribution d'électricité ne fonctionne pas. S'y ajoute que le réseau est régulé en tant que monopole naturel. Instaurer le découplage au niveau du tarif d'utilisation compliquerait fortement la régulation des coûts du réseau et augmenterait non seulement les besoins mais aussi les dépenses. Un système de ce genre continuerait du reste à encourager les producteurs à vendre plus.

Dans les Etats américains de New York et du Maryland, le marché de l'électricité n'est que partiellement libéralisé. Au Maryland, le consommateur final peut soit choisir son fournisseur soit rester fidèle à l'approvisionnement de base. Le découplage ne vaut que pour les consommateurs de la desserte de base. A New York, le mécanisme appelé « Revenue Decoupling Mechanism » s'applique uniquement aux coûts fixes du réseau. L'incitation subsiste puisque l'Etat de New York n'exige pas l'indépendance ("unbundling"; séparation des activités) du gestionnaire du réseau. Cette séparation est un préalable important de la libéralisation du marché; elle est mise en application tant dans la législation européenne que dans la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI, RS 734.7). Selon des indications fournies par l'EIA américaine (US Energy Information Administration), les ventes totales d'électricité dans l'Etat de New York ont représenté 144 térawattheure en 2008, dont 82 térawattheure pour le compte des clients de l'approvisionnement de base (avec découplage) et 62 térawattheure pour celui des consommateurs approvisionnés sur le marché libre (sans découplage). Au Maryland, les ventes ont été de 63 térawattheure en tout, dont 37 térawattheure en approvisionnement de base et 26 térawattheure sur le marché libre.

2. Les données disponibles - parmi lesquelles la Statistique de l'électricité de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) - ne permettent pas de répondre avec précision à la question posée. Seule la statistique financière des EAE, collectée en vue de la statistique de l'électricité de l'OFEN par la voie d'un sondage volontaire, pourrait fournir une indication en ce sens. Le sondage a permis, en 2009, de recenser 174 entreprises qui, selon les estimations, assureraient 95 pour cent de la production totale d'électricité et 59 pour cent de sa distribution au consommateur final. La sélection n'étant pas représentative, ces données ne permettent toutefois pas d'extrapoler sur les 100 plus gros fournisseurs d'électricité en Suisse. Certes, les EAE les plus importants tels qu'Alpiq, Axpo, BKW/FMB, CKW et EGL ont été consultés dans le cadre du sondage, mais il est impossible de savoir si les 100 plus gros fournisseurs y ont effectivement été inclus.
5. A lui seul, le découplage tarifaire ne conduit pas nécessairement à une amélioration de l'efficacité énergétique. Il décourage simplement les EAE à augmenter leurs revenus par le biais d'une augmentation de leurs ventes, sous réserve bien sûr que le bassin de desserte et le marché d'approvisionnement restent les mêmes. Le découplage tarifaire doit par conséquent aller de pair avec des instruments de promotion de l'efficacité énergétique, par exemple avec des objectifs de « Decoupling Plus » qui s'adressent aux EAE. Le succès remporté depuis trente ans en Californie en termes de stabilisation de la consommation électrique par tête d'habitant ne saurait s'expliquer par le découplage tarifaire uniquement; il résulte bien davantage d'une politique énergétique globale visant à promouvoir l'efficacité énergétique à l'aide de divers instruments (découplage, « Decoupling plus », normes d'efficacité pour les bâtiments et les appareils électriques, prise en compte des coûts des programmes d'efficacité énergétique des EAE dans la régulation de leurs coûts, tarifs d'électricité progressifs, politique climatique ambitieuse, etc.). Le choix d'un « mix » raisonnable de mesures diversifiées est ici décisif, et la Suisse s'attache pour l'heure à le mettre en place dans le cadre du réexamen des bases de sa politique énergétique).

Le Conseil fédéral part donc du principe que le découplage n'est pas compatible avec un marché libéralisé et que la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) constitue un obstacle à son application. C'est la raison pour laquelle le canton de

Berne ne peut pas l'introduire à l'échelle du canton tant que la LApEI sera en vigueur sous sa forme actuelle.

Le Conseil fédéral ne peut pas encore répondre à la question concernant les exigences légales au niveau national. Des clarifications sont actuellement en cours quant à la possibilité d'introduire un tel système en Suisse et, le cas échéant, aux conditions qui lui seraient applicables.

Le Conseil-exécutif approuve toutes les mesures rationnelles pouvant permettre de réduire la consommation d'électricité. Dès lors, il attend avec beaucoup d'intérêt les résultats des clarifications au niveau fédéral. Tant que ces résultats ne sont pas disponibles, il serait prématuré d'entreprendre quoi que ce soit au niveau cantonal. Le Conseil-exécutif propose donc, pour des raisons d'efficacité, le rejet de la proposition de traiter ce thème au niveau cantonal alors qu'il est déjà en cours d'analyse au niveau fédéral.

Proposition : rejet

Au Grand Conseil