

Delémont, le 8 décembre 2020

RAPPORT EN VUE DE LA CONSULTATION

AVANT-PROJET DE LOI CANTONALE SUR L'APPROVISIONNEMENT EN ELECTRICITE (LCApEI)

Madame, Monsieur,

L'approvisionnement en électricité dans le canton du Jura nécessite de nouvelles bases légales, notamment pour mettre en œuvre au niveau cantonal la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7). L'un des objectifs de la nouvelle loi cantonale sera de mieux promouvoir les intérêts publics. L'avant-projet expliqué dans ce rapport fixe un cadre clair aux relations prévalant entre les propriétaires et gestionnaires de réseau de distribution et les collectivités publiques. Il définit en particulier de quelle manière l'Etat attribuera les zones de desserte aux gestionnaires de réseau de distribution d'électricité (GRD) et les concessions pour l'usage du domaine public aux propriétaires de réseau. Les modalités de perception de redevances communales et cantonale sont également définies dans cet avant-projet.

I. Historique et vision pour l'approvisionnement en électricité dans le canton du Jura

Situation dans le canton du Jura

Les réseaux électriques jurassiens appartiennent aux sociétés anonymes BKW SA (BKW), historiquement Forces motrices bernoises (FMB), et Société des forces électriques de la Goule SA (SEG), ainsi qu'aux communes de Courchapoix, Delémont, Develier et Haute-Sorne¹. Viteos SA possède également quelques raccordements. Dès la création du canton du Jura, la volonté s'est manifestée de créer un établissement jurassien chargé de l'approvisionnement en électricité.

Cette volonté a été inscrite dans la loi cantonale sur l'énergie du 24 novembre 1988 (LEn, RSJU 730.1). Son article 8 indique que « la fourniture, le transport et la distribution d'énergie électrique sur le territoire cantonal sont assurés en principe par l'établissement jurassien désigné à cet effet par le Parlement » et que « toutes les activités énergétiques de l'établissement désigné à l'alinéa 1 sont soumises aux buts de la présente loi et aux objectifs de la politique de l'énergie fixée par le Gouvernement ».

¹ Pour le réseau de Soulce

Dans le message relatif à la LEn, le Gouvernement constatait que la majeure partie du territoire était alimentée en électricité par FMB et que, malgré la convention de partage du 19 avril 1984, le canton de Berne restait très majoritaire au sein de FMB. La République et Canton du Jura (RCJU) étant désormais en souveraineté, le Gouvernement estimait qu'elle devait l'être également en matière d'économie électrique, particulièrement dans le secteur de la distribution d'électricité.

L'adoption de cet article de loi a été suivie de négociations entre l'Etat et FMB. Les pistes étudiées allaient d'un transfert des actifs dans une nouvelle société jurassienne à la mise en place d'un partenariat ne modifiant pas la propriété des réseaux, en passant par diverses solutions intermédiaires. Les communes et SEG n'ont pas été associées à ces discussions. Selon les archives à disposition, les questions relatives à leur réseau n'ont pas été abordées.

Dans le contexte des incertitudes liées au premier projet d'ouverture du marché de l'électricité au début des années 2000², le Gouvernement et FMB ont conclu un accord, sous la forme de diverses conventions, pour construire un partenariat stratégique et opérationnel à travers la société Energie du Jura SA (EDJ). La convention de mandat du 30 octobre 2002, signée par la RCJU, FMB et EDJ, régit les principes de l'approvisionnement électrique du canton du Jura. Par cette convention, le canton du Jura charge EDJ d'assurer l'approvisionnement électrique de son territoire conformément à l'article 8 LEn. EDJ, en tant qu'entité responsable de l'approvisionnement du canton du Jura en énergie, a mandaté FMB pour l'exécution de cette tâche.

Lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de l'actuelle loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), l'organisation en place n'a pas été modifiée.

Compte tenu des travaux en cours liés à une future LCApEI, et afin d'envisager librement les différents scénarios relatifs à l'approvisionnement en électricité du canton du Jura, la convention de mandat susmentionnée a été résiliée par le Gouvernement en décembre 2020 ; elle reste valable jusqu'au 31 décembre 2022.

Postulat no 369

Le postulat n° 369 a été accepté par le Parlement le 29 mars 2017. Il demandait au Gouvernement de proposer une révision de la loi cantonale sur l'énergie ou de rédiger une nouvelle loi cantonale sur l'approvisionnement en électricité. Il demandait également d'appuyer les communes dans les discussions avec les GRD, en particulier BKW, pour la résiliation des contrats d'approvisionnement et la signature de nouveaux accords. De manière générale, le postulat visait à évaluer la possibilité pour les communes non propriétaires de leur réseau d'électricité, actuellement alimentées par BKW, de mieux maîtriser la distribution d'électricité sur leur territoire.

L'étude du postulat, menée en étroite collaboration avec l'Association jurassienne des communes (AJC), a traité de questions juridiques, économiques, techniques et stratégiques. La législation fédérale et cantonale, ainsi que les accords signés en 2002 par la RCJU, BKW et EDJ, ont notamment été pris en compte. L'analyse a clairement montré la nécessité d'agir, pour les raisons principales suivantes :

² La loi sur le marché de l'électricité (LME) a été refusée par le peuple suisse le 22 septembre 2002.

- La situation actuelle ne correspond plus aux intentions initiales. L'article 8 de la LEn n'est pas pleinement mis en oeuvre.
- La situation actuelle n'est pas conforme à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI).
- Les collectivités jurassiennes ne maîtrisent pas leur politique énergétique dans le domaine de l'électricité. En particulier, le canton et les communes n'ont pas d'influence sur les activités de BKW. De plus, la transparence des coûts et de perceptions des taxes n'est pas assurée.
- La péréquation tarifaire avec la zone bernoise de BKW est potentiellement défavorable pour les consommateurs jurassiens.

Sur la base de ces constats, une nouvelle vision pour 2023 a été retenue par le Gouvernement et l'AJC. L'idée centrale est que l'approvisionnement en électricité du canton du Jura soit assuré dès 2023 par des GRD contrôlés par les pouvoirs publics jurassiens. Les contrats de prestation assureront que les distributeurs soutiennent la politique énergétique du canton et qu'ils offrent aux consommateurs jurassiens un approvisionnement sûr et compétitif, ainsi qu'un service de proximité. La loi cantonale sur l'approvisionnement en électricité (LCApEI) doit servir de base à l'attribution des zones de desserte et définir le contenu des contrats de prestation avec les GRD.

La vision a été discutée avec une délégation de BKW, dans une logique de partenariat, afin de voir quelles solutions satisfaisantes pour les deux parties pouvaient être trouvées. Les discussions avec BKW ont permis de clarifier plusieurs éléments, notamment concernant les redevances prélevées par BKW et la nécessité d'adapter la pratique dans ce domaine. Les points de vue des délégations de l'AJC et de la RCJU, d'une part, et de BKW, d'autre part, restent toutefois fondamentalement opposés sur plusieurs aspects, en particulier sur l'identité du GRD pour la zone dans laquelle BKW est propriétaire du réseau. Du point de vue des délégations communale et cantonale, les contrats signés en 2002 par le Gouvernement et BKW chargent clairement EDJ d'assurer l'approvisionnement du canton en électricité conformément à l'article 8 LEn. C'est ainsi EDJ qui est le GRD pour la zone en question, BKW étant uniquement mandatée par EDJ pour l'exécution de cette tâche. BKW a toutefois exprimé ne pas partager ce point de vue. Cette divergence de vue a conforté le Gouvernement dans la nécessité de préparer l'avant-projet de LCApEI, expliqué dans ce rapport.

II. Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI)

Principes de la LApEI

Les principes clés de la LApEI sont présentés dans ce chapitre.

Ouverture du marché en deux temps

L'ouverture du marché de l'électricité est planifiée en deux étapes. Dans un premier temps, depuis 2009, les clients finaux dont la consommation dépasse 100'000 kWh par année par site de consommation ont accès au marché. L'ouverture totale du marché, prévue dans un second temps, initialement en 2014, a été plusieurs fois repoussée. Le Conseil fédéral a annoncé dernièrement vouloir la maintenir dans le cadre de la révision de la LApEI. Selon lui, les ménages et les petites entreprises doivent pouvoir accéder au marché libre et, le cas échéant, revenir à

l'approvisionnement de base. Le Conseil fédéral estime que la réorganisation du marché de l'électricité renforcera la production décentralisée d'électricité et permettra ainsi de mieux intégrer les énergies renouvelables dans le marché de l'électricité. En l'état du projet de révision de la LApEI, il est prévu que l'approvisionnement de base standard se composera d'électricité suisse provenant à 100% de sources renouvelables. Dans le cadre de l'approvisionnement de base, les GRD doivent fournir en tout temps aux consommateurs de leur zone de desserte qui ne font pas usage de leur droit d'accès au réseau la quantité d'électricité qu'ils désirent au niveau de qualité requis et à des tarifs équitables.

Garantie de raccordement

Tous les consommateurs finaux qui se trouvent en zone à bâtir, les biens-fonds et les groupes d'habitations habités à l'année situés en dehors de cette zone, ainsi que tous les producteurs d'électricité ont le droit d'être raccordés au réseau électrique. Ce droit légal au raccordement est un des éléments fondamentaux de l'approvisionnement de base. Les cantons disposent d'une compétence résiduelle en matière de raccordement et peuvent notamment édicter des dispositions régissant le raccordement hors de la zone à bâtir ainsi que les conditions et les coûts de ce raccordement.

Accès au réseau sans discrimination

Dans un marché libéralisé, tout producteur ou consommateur ayant exercé son droit d'accès au réseau a le droit d'utiliser le réseau d'un tiers pour le transit d'électricité.

Séparation des activités (unbundling)

La loi fédérale exige une séparation comptable des activités de production, de distribution, de commerce et d'exploitation du réseau pour assurer l'indépendance de l'exploitation du réseau. Cette séparation a comme objectifs de garantir une concurrence saine et efficace ainsi que d'empêcher les subventionnements croisés entre les activités relatives au réseau de distribution et les autres activités.

Création d'une société nationale du réseau de transport

Swissgrid est le propriétaire du réseau suisse de transport à très haute tension. Ce regroupement du réseau de transport (niveau 1) favorise la transparence et la régulation du réseau. Il a également pour effet d'instaurer une plus grande indépendance envers les anciens propriétaires de ce réseau et d'instituer un interlocuteur unique, en particulier en matière d'échanges d'électricité au niveau européen. Afin d'assurer un approvisionnement en électricité sûr de la Suisse, Swissgrid veille continuellement à ce que l'exploitation du réseau soit non discriminatoire, fiable et performante.

Instauration d'un régulateur

La commission fédérale de l'électricité (ElCom) est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'approvisionnement en électricité. Elle surveille le respect des dispositions de la LApEI, prend les mesures et rend les décisions nécessaires à l'exécution de la LApEI et de ses dispositions d'exécution. Elle est notamment compétente pour :

- statuer, en cas de litige, sur l'accès au réseau, sur les conditions d'utilisation du réseau, sur les tarifs et la rémunération pour l'utilisation du réseau ainsi que sur les tarifs de l'électricité,
- vérifier d'office les tarifs et la rémunération pour l'utilisation du réseau ainsi que les tarifs de l'électricité.

La LApEI est actuellement en cours de révision³. Un message du Conseil fédéral est attendu pour l'été 2021. Il concernera également la révision de la loi fédérale sur l'énergie. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de l'organisation du marché de l'électricité pour la stratégie énergétique. La vision 2023 du canton du Jura et des communes jurassiennes anticipe cette évolution en responsabilisant les GRD par rapport aux collectivités publiques jurassiennes, notamment dans la mise en application de la conception cantonale de l'énergie (CCE).

Obligations des GRD selon la LApEI

Les obligations principales incombant au GRD en vertu de la LApEI sont les suivantes :

- dans leur zone de desserte, raccorder au réseau électrique tous les consommateurs finaux se trouvant en zone à bâtir, les bien-fonds et les groupes d'habitations habités à l'année situés en dehors de cette zone ainsi que tous les producteurs d'électricité (art. 5 al. 2 LApEI) ;
- prendre les mesures requises pour pouvoir, durant la première phase d'ouverture partielle du marché, fournir en tout temps aux consommateurs « captifs » et aux autres consommateurs finaux de leur zone de desserte qui ne font pas usage de leur droit d'accès au réseau la quantité d'électricité qu'ils désirent au niveau de qualité requis et à des tarifs équitables (art. 6 al. 1 LApEI) ;
- pourvoir à un réseau sûr, performant et efficace (art. 8 al. 1 let. a LApEI) ;
- organiser l'utilisation du réseau et en assurer le réglage en tenant compte de l'interconnexion avec d'autres réseaux (art. 8 al. 1 let. b LApEI) ;
- assurer une réserve de capacité de réseau suffisante (art. 8 al. 1 let. c LApEI) ;
- élaborer les exigences techniques et les exigences d'exploitation minimales pour le fonctionnement du réseau et tenir compte à cet égard des normes et recommandations internationales des organisations spécialisées reconnues (art. 8 al. 1 let. d LApEI) ;
- établir des plans pluriannuels pour assurer la sécurité du réseau, sa performance et son efficacité (art. 8 al. 2 LApEI) ;
- informer chaque année l'EICom de l'exploitation et de la charge des réseaux ainsi que des événements extraordinaires (art. 8 al. 3 LApEI) ;
- garantir l'accès au réseau de manière non discriminatoire (art. 13 al. 1 LApEI), pour les consommateurs ayant accès au réseau ;
- calculer et facturer la rémunération pour l'utilisation du réseau de manière conforme aux principes prévus par la législation (art. 14 ss LApEI ; modèle *cost+*).

Tâches d'exécution cantonales

La LApEI ne réglemente pas de manière exhaustive l'approvisionnement en électricité. En dehors des aspects où la Confédération a exercé sa compétence par le biais de la LApEI ou d'autres lois fédérales dans le domaine, les cantons conservent leurs compétences en matière de transport et d'acheminement d'énergie électrique (voir Message relatif à la LApEI, FF 2005 1562). La LApEI charge par ailleurs les cantons d'exécuter les articles 5 al. 1 à 4 et 14 al. 4, 1^{ère} phrase LApEI (voir art. 30 al. 1 LApEI). Ces tâches concernent les domaines qui suivent.

Désignation et attribution des zones de desserte (art. 5 al. 1 LApEI)

³ Voir communiqué de presse du Conseil fédéral du 11 novembre 2020 (Le Conseil fédéral veut un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables)

Les cantons désignent les zones de desserte des GRD opérant sur leur territoire. Une zone de desserte recouvre, en principe, le secteur géographique dans lequel les consommateurs finaux d'une région sont reliés au réseau d'un GRD. L'objectif est d'empêcher l'existence de zones de desserte dites orphelines. Il ne doit par exemple pas être laissé au bon vouloir d'un GRD de juger s'il y a lieu de continuer à exploiter un réseau d'électricité dans une région économiquement non rentable, telles que des vallées reculées.

Obligation de raccordement en dehors de la zone de desserte (art. 5 al. 3 LApEI)

Afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement, les cantons peuvent aussi obliger les GRD opérant sur leur territoire à raccorder au réseau électrique des consommateurs finaux situés en dehors de leur zone de desserte. Ils doivent toutefois respecter le principe de proportionnalité (par exemple, si une solution d'auto-approvisionnement est possible sans coûts excessifs).

Ediction de dispositions relatives aux raccordements en dehors de la zone à bâtir (art. 5 al. 4 LApEI)

Les cantons peuvent édicter des dispositions régissant le raccordement hors de la zone à bâtir ainsi que les conditions et les coûts de ce raccordement. Les cantons peuvent cas échéant également prévoir des exceptions, par exemple pour les biens-fonds et les groupes d'habitations n'étant pas habités à l'année, pour lesquels les coûts de raccordement sont excessivement élevés et si l'exploitation d'une installation d'auto-approvisionnement peut être économiquement exigée de la part des habitants.

Réduction des différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau (art. 14 al. 4 LApEI)

Les cantons sont compétents pour prendre des mesures afin de réduire les différences excessives entre les tarifs d'utilisation du réseau, à l'intérieur du territoire cantonal.

III. Effets de la LCApEI sur la distribution d'électricité dans le canton du Jura

La LCApEI définit les rôles des acteurs de l'approvisionnement en électricité et des collectivités publiques. Elle distingue les rôles de GRD et de propriétaire de réseau. Les propriétaires de réseau de distribution sont les personnes morales qui possèdent les installations du réseau de distribution. Les gestionnaires de réseau de distribution sont les personnes morales responsables d'assurer l'ensemble des tâches confiées au GRD selon la LApEI, notamment garantir une exploitation sûre, performante et efficace du réseau de distribution.

Compte tenu de leur importance pour la population et pour l'économie, les réseaux électriques présentent, dans le contexte de la transition énergétique, un intérêt public évident. En plus de devoir respecter les règles minimales régies par l'EICOM, les propriétaires et gestionnaires des réseaux de distribution jouent un rôle économique et écologique très important. La gestion des réseaux doit à ce titre tenir compte de la politique énergétique des collectivités publiques jurassiennes, dans la mesure prévue par cette loi.

La LCApEI vise à maintenir et à développer les participations financières du canton et des communes dans les entreprises propriétaires et gestionnaires des réseaux électriques. En cas de

cession d'un réseau ou d'une partie du réseau desservant le territoire jurassien, un droit d'acquisition prioritaire par les collectivités publiques jurassienne est prévu.

Finalement, la collaboration entre tous les acteurs est renforcée, en particulier entre le canton, les communes, les propriétaires et les gestionnaires de réseau. Des échanges avec les cantons voisins et la Confédération sont également nécessaires. L'avant-projet prévoit une plus grande transparence ainsi qu'un échange de données facilité. La coopération se fera avant tout dans le domaine de la politique énergétique cantonale et communale. Les différents outils mis en place par la LCApEI pour régler les relations entre les acteurs et la prise en compte des intérêts publics sont présentés ci-après.

Zones de desserte

La section 2 de la LCApEI définit la manière de désigner et d'attribuer les zones de desserte, ainsi que les conditions qui y sont liées. Elle met ainsi en œuvre l'obligation des cantons en la matière prévue à l'article 5 alinéa 1 LApEI.

La première étape consiste à diviser l'intégralité du territoire cantonal en zones de desserte. Cette opération sera réalisée sur la base de l'implantation des réseaux existants. Les parcelles qui ne sont actuellement pas alimentées en électricité seront également intégrées à une zone de desserte.

La seconde étape consiste à attribuer les zones de desserte à des GRD. Conformément à la LApEI, cette compétence revient aux cantons. La loi cantonale donne cette compétence au Gouvernement, qui devra au préalable entendre les communes, les exploitants et les propriétaires du réseau. L'attribution des zones de desserte prendra la forme d'une décision administrative sujette à recours.

L'attribution des zones de desserte est assortie de plusieurs conditions, développées à l'article 9 alinéa 2, qui feront partie de la décision d'attribution. De manière générale, ces conditions visent à une meilleure prise en compte des intérêts publics par les GRD, en particulier dans l'optique de participer aux politiques énergétiques du canton et des communes.

Du point de vue du Gouvernement, le contrôle des GRD par les collectivités publiques jurassiennes revêt une importance capitale, afin de garantir la prise en compte des intérêts publics dans le secteur électrique. L'avant-projet prévoit ainsi que le GRD désigné pour chacune des zones de desserte ne peut être qu'une commune ou un établissement cantonal jurassien. Une zone de desserte sera attribuée à une commune si celle-ci exerce déjà les tâches de GRD aujourd'hui. Pour ces communes, l'attribution des zones de desserte confirmera la situation existante. Pour le reste du territoire cantonal, l'avant-projet prévoit d'instaurer un établissement cantonal jurassien pour l'exploitation des réseaux de distribution d'électricité. Les cantons conservent en effet la compétence de prévoir la création d'un tel établissement sur leur territoire (voir Message relatif à la LApEI, FF 2005 1562). Vu l'objectif de conserver le contrôle des GRD par les collectivités publiques jurassiennes, la responsabilité de cet établissement cantonal n'a pas besoin de s'étendre aux communes qui exercent le rôle de GRD. L'avant-projet permettra de conserver dans la nouvelle loi cantonale le principe prévu par l'actuel article 8 LEn. Cette vision n'est pas nouvelle puisqu'elle figure déjà dans la loi depuis 1988 et a été notamment confirmée par le postulat n° 369 acceptée par le Parlement jurassien. Cela implique notamment que pour la partie du territoire pour laquelle EDJ a été désignée comme établissement jurassien au sens de l'article 8 LEn, la situation existante en

matière de responsabilité pour la distribution et la fourniture d'énergie sera également maintenue, en confirmant l'attribution de cette zone de desserte à l'établissement cantonal.

Il est prévu que l'établissement cantonal jurassien ait la forme d'une société anonyme de droit privé, dont le but est l'exploitation des réseaux et qui a son siège dans le canton. Son capital-actions et ses droits de vote doivent être majoritairement en mains des collectivités publiques jurassiennes, directement ou indirectement. Vu le rôle qui lui a été attribué en 2002 dans la convention évoquée ci-avant, signée par le canton, BKW et EDJ, cette dernière pourrait aisément se voir attribuer ce rôle de GRD pour les réseaux n'appartenant pas aux communes. BKW et SEG resteront propriétaires de leurs réseaux et devront mettre ceux-ci à disposition du GRD désigné, contre rémunération. L'avant-projet prévoit diverses règles qui encadrent les relations entre propriétaire et gestionnaire de réseau. Il octroie également une compétence aux autorités cantonales pour prendre les mesures nécessaires en cas de litige.

La durée de l'attribution de la zone de desserte est fixée à 20 ans. Cette durée peut paraître courte au regard des durées pratiquées par ailleurs, par exemple en matière de concession hydraulique. Il s'agit d'une part de maintenir une dynamique suffisante, dans un contexte énergétique qui évolue rapidement. D'autre part, les GRD n'ont pas à amortir entièrement leurs installations sur cette durée, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres contextes.

Dans certains cas particuliers, le Gouvernement peut adapter les zones de desserte. Il peut également retirer une zone de desserte à un GRD. Le droit d'être entendu du GRD doit être respecté.

Mandat de prestations (art. 11)

L'attribution d'une zone de desserte est impérativement accompagnée d'un mandat de prestations conclu entre le canton et le GRD. Il vise en particulier à assurer que le GRD contribue à la réalisation de la conception cantonale de l'énergie. On peut notamment penser à la définition d'un tarif de reprise dépassant les exigences fédérales. A ce sujet, il faut relever que le canton ne peut pas imposer un tarif de reprise minimal, le droit fédéral régissant les prix de l'électricité de manière exhaustive.

Les règles de tarification pour les activités des GRD prévues par la LApEI étant clairement fixées, les parties devront se mettre d'accord sur le financement de prestations, prévues dans le contrat, qui le nécessiteraient. L'utilisation du produit des redevances mentionnées au chapitre IV sera possible, dans le respect des exigences de la LCApEI.

Il est également possible pour chaque commune de conclure un mandat de prestations avec le GRD ou un autre prestataire, concernant des prestations que le mandat cantonal de prestations ne comporte pas. Il s'agit également d'un contrat de droit administratif, qui pourra notamment concerner des prestations d'éclairage public. La conclusion d'un tel contrat est toutefois indépendante de la LCApEI et n'y est pas mentionnée.

Délégation des tâches (art. 14)

Le GRD a la possibilité de déléguer tout ou partie de ses droits ou obligations à d'autres entreprises actives dans le domaine. Les sous-traitants devront respecter les exigences fixées pour le GRD. L'approbation du Département de l'environnement sera nécessaire dans certains cas, afin de s'assurer que la délégation présente les garanties suffisantes en matière d'exécution des tâches déléguées.

En l'occurrence, EDJ, en tant que GRD désigné, devrait confier l'exploitation du réseau à des prestataires spécialisés, comme c'est d'ailleurs le cas dans le mandat attribué à BKW depuis 2002. EDJ pourra organiser elle-même ou confier à des tiers l'approvisionnement de base ou encore la gestion administrative de la clientèle.

Comme pour les zones de desserte, certaines circonstances particulières peuvent amener le Gouvernement à adapter les mandats de prestations.

Concessions d'utilisation du domaine public (section 3)

Outre l'attribution des zones de desserte, l'octroi d'une concession au propriétaire du réseau est nécessaire pour lui permettre d'utiliser le domaine public cantonal et communal pour implanter et exploiter les installations du réseau de distribution. Cette concession est octroyée par le Gouvernement. En contrepartie, les communes pourront prélever une redevance pour l'utilisation du domaine public. Pour cette redevance, comme pour les redevances cantonale et communale à vocation énergétique (voir chapitre IV), le GRD sera le débiteur.

Les communes sont en soi compétentes pour régler l'utilisation du domaine public communal. Toutefois, l'avant-projet de loi prévoit que la compétence d'octroyer les concessions d'utilisation du domaine public pour le réseau de distribution d'électricité soit attrait au niveau cantonal, pour plusieurs raisons :

- Premièrement, il faut rappeler que la LApEI a introduit une attraction de compétence au niveau cantonal pour l'attribution des zones de desserte. La LApEI a donc retiré la compétence des communes en la matière, qui était prévue à l'article 7 LEn. Pour cette raison, il est plus simple et pratique de donner la compétence au canton également pour la concession d'utilisation du domaine public communal. En effet, les communes n'ont en soi plus qu'une compétence formelle dans ce domaine, dans la mesure où elles ne pourraient pas faire échec à l'attribution de la zone de desserte par le canton en refusant d'octroyer un droit d'utilisation du domaine public communal pour les installations du réseau électrique.
- En outre, le canton doit de toute manière rédiger une concession pour l'utilisation du domaine public cantonal. En pratique, il sera donc plus aisé que le canton traite également de l'utilisation du domaine public communal dans sa concession, plutôt que chaque commune doive rédiger une concession. Cela permettra donc une simplification au niveau administratif pour les communes, ainsi qu'une meilleure coordination entre elles et avec le canton.
- Par ailleurs, cela renforcera le poids des collectivités publiques dans les négociations avec les propriétaires de réseau. En effet, les revendications d'une seule commune envers le propriétaire auraient moins de chances d'aboutir.
- Finalement, il faut rappeler que les communes propriétaires de leur réseau seront confirmées comme GRD dans le cadre de l'attribution des zones de desserte.

IV. Effets de la LCAPeI sur les redevances sur l'électricité

Le prélèvement de redevances sur l'électricité, par les communes et par le canton, sera clairement régi par la LCAPeI. Il s'agit de mettre en place un cadre clair définissant ce qui peut être prélevé, de quelle manière et avec quelle affectation.

Situation actuelle

Redevances fédérales

L'ensemble des consommateurs suisses paient une taxe (appelée supplément réseau) de 2.3 cts/kWh. Pour un ménage moyen (4500 kWh/an), le montant annuel est de 103.5 francs. Les gros consommateurs, à certaines conditions, peuvent être exonérés.

Redevances cantonales

Aucune taxe sur l'électricité n'est actuellement prélevée au niveau cantonal.

Redevances communales

Les redevances communales peuvent être constituées par :

- un émoulement pour l'utilisation du domaine public payé par le propriétaire du réseau au bénéfice de la commune ;
- des taxes spécifiques (éclairage public, manifestation, efficacité énergétique et développement durable) dont les montants sont fixés par des règlements communaux.

Pour les communes approvisionnées par BKW et SEG, une seule redevance est actuellement prélevée et reversée aux communes. Elle se monte à 1.5 ct/kWh jusqu'à une consommation de 20'000 kWh par année et par compteur. Dès 20'000 kWh, un forfait annuel de 300 francs est appliqué. Une règle spéciale régit le cas des consommateurs possédant plusieurs compteurs.

Pour un ménage moyen, cette taxe représente 67.5 francs par année.

Les communes peuvent renoncer à percevoir cette taxe, qui n'est alors pas prélevée par le GRD. Elles ne peuvent par contre pas décider du montant prélevé, ni des modalités de prélèvement. La commune de Boncourt a renoncé à cette taxe. Pour les autres communes situées sur les réseaux de BKW et de SEG, le plafonnement à 300 francs de la taxe pour les consommations annuelles supérieures à 20'000 kWh a un effet significatif. Le montant cumulé perçu annuellement est estimé à 2,7 millions francs, alors qu'il approcherait 6 millions, sans plafonnement. La redevance moyenne payée par les consommateurs jurassiens est ainsi d'environ 0,7 ct/kWh.

Les communes alimentées par BKW ou SEG qui ont demandé à instaurer des taxes spécifiques n'ont à ce jour pas trouvé d'arrangement possible avec leur fournisseur.

Pour les communes propriétaires de leur réseau, les redevances sont réglées par un règlement ad hoc. La situation est présentée dans le tableau ci-après.

	Émolument pour l'usage du sol	Taxe pour l'éclairage public	Taxe pour les manifestations	Taxe pour l'efficacité énergétique, le développement durable et les énergies renouvelables	Cumul
Delémont	Max 0,7 ct/kWh selon le règlement	Max 0,8 ct/kWh selon le règlement	Max 0,2 ct/kWh selon le règlement		Max 1,7 ct/kWh selon le règlement
	0,7 ct/kWh en 2021	0,7 ct/kWh en 2021	Aucune en 2021		1,4 ct/kWh en 2021
Develier	Max 0,8 ct/kWh selon le règlement	Max 0,8 ct/kWh selon le règlement		Max 0,4 ct/kWh selon le règlement	Max 2 ct/kWh selon le règlement
	0,56 ct/kWh en 2021	0,5 ct/kWh en 2021		0,4 ct/kWh en 2021	1,46 ct/kWh en 2021
Courchapoix	Max 1 ct/kWh selon le règlement	Max 1 ct/kWh selon le règlement			Max 2 ct/kWh selon le règlement
	0,6 ct/kWh en 2021	0,6 ct/kWh en 2021			1,2 ct/kWh en 2021
Soulce	Une seule taxe est prélevée. Elle inclut usage du domaine public communal, éclairage public et efficacité énergétique / développement durable / énergies renouvelables.				Pas de max selon le règlement
					1,2 ct/kWh en 2021

Variantes possibles pour le prélèvement

De nombreuses variantes existent pour le prélèvement des redevances cantonales et communales. Il s'agit notamment de définir :

- Si le prélèvement est un droit ou une obligation ;
- Si la loi fixe, pour le montant des redevances, une fourchette, un plafond ou laisse une totale liberté au Gouvernement et aux communes ;
- Si le calcul de la redevance se fait sur la base de l'électricité distribuée ou sur une autre base (nombre de compteurs, longueur des réseaux, etc.) ;
- Si l'utilisation du produit est clairement délimitée dans la loi ou si l'utilisation est laissée à l'appréciation des autorités.

Il est également envisageable d'introduire une redevance incitative, telle que le proposait la motion 1028, acceptée sous forme de postulat par le Parlement le 5 septembre 2012. Une taxe serait perçue chez l'ensemble des consommateurs et le produit serait redistribué à la population et aux entreprises sous la forme d'un bonus. Celui qui consomme peu paie moins, mais reçoit en retour la même somme d'argent que celui qui consomme beaucoup.

Modèle proposé dans la LCApEI

Principes généraux (art. 28 et 29)

Les redevances seront prélevées de manière linéaire, sans plafond et sans exonération possible. Chaque consommateur paiera ainsi sa taxe en fonction de sa consommation d'électricité, ce qui incite à une consommation efficiente. L'exonération qui existe au niveau fédéral pour le supplément réseau, pour les consommateurs au bénéfice d'une convention d'objectif universelle et à certaines conditions, ne s'applique pas ici. Les GRD seront débiteurs des redevances.

Redevance pour l'utilisation du sol (art. 25)

Une redevance pour l'utilisation du domaine public pourra être prélevée par les communes, en remplacement de la taxe existante. La loi fixe un montant de 0.7 ct/kWh, qui correspond au montant pratiqué dans plusieurs cantons et communes. Chaque commune choisit de percevoir ou non cette redevance ; elle ne peut en moduler le montant. La redevance pour l'utilisation du domaine public alimente le budget général des communes ; elle ne peut être affectée.

Si l'ensemble des communes décident de prélever cette redevance, le montant cumulé qui sera encaissé par les communes est d'environ 3.7 millions de francs par année.

La redevance pour l'utilisation du domaine public est perçue uniquement par les communes. Bien qu'une partie du sol utilisé soit cantonal, il n'y a pas de prélèvement cantonal.

Redevance cantonale à vocation énergétique (art. 26)

Le canton pourra prélever une redevance cantonale à vocation énergétique. Le montant sera fixé annuellement par le Gouvernement, en respectant le plafond de 0,3 ct/kWh fixé dans la loi. L'utilisation du produit de la redevance permettra d'augmenter les moyens à disposition pour financer diverses actions, en particulier celles qui seront définies dans les plans de mesures de la conception cantonale de l'énergie et dans le plan climat.

A titre indicatif, pour une redevance de 0,1 ct/kWh, le produit annuel est de l'ordre de 530'000 francs.

Le Gouvernement est conscient qu'il s'agit d'une nouvelle taxe, qui pourrait être contestée. Il estime qu'elle est nécessaire pour assurer le financement de la transition énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique. Plusieurs cantons prélèvent une telle taxe. L'introduction d'une telle redevance répond en outre au postulat 370 accepté par le Parlement le 29 mars 2017. La redevance cantonale à vocation énergétique pourrait permettre de soutenir les producteurs jurassiens d'énergie renouvelable.

Le Gouvernement renonce à mettre en place une redevance incitative, sur le modèle proposé par le postulat 1028a. Il estime que le dispositif est trop compliqué à mettre en œuvre à l'échelle d'un canton et devrait l'être au niveau fédéral.

Redevance communale à vocation énergétique (art. 27)

Les communes pourront prélever une redevance communale à vocation énergétique. Le montant sera fixé dans un règlement communal, en respectant le plafond de 1,5 ct/kWh fixé dans la loi. Les communes qui prélèvent une redevance ont l'obligation de créer un financement spécial communal

ou intercommunal, dont le fonctionnement devra également être régi par un règlement. L'utilisation du fonds est réservée au domaine de l'énergie, pour les prestations listées dans la loi. Le financement des frais de l'éclairage public en fait partie. En application du décret concernant l'administration financière des communes (RSJU 190.611) et du deuxième modèle comptable harmonisé (MCH2), il n'est pas possible de prélever dans les financements spéciaux pour de l'investissement. Seules les charges liées aux investissements peuvent être imputées.

Chaque commune a ainsi une certaine liberté pour fixer le montant en relation avec les projets qu'elle prévoit de réaliser au niveau communal ou intercommunal.

Autres redevances

Toute autre redevance cantonale ou communale est interdite, respectivement abrogée, sans exception possible. En cumulant les redevances cantonale et communales, la redevance maximale à payer par les consommateurs jurassiens sera ainsi de 2,5 ct/kWh.

V. Compétences des autorités

Le présent chapitre résume les compétences attribuées aux autorités cantonales et communales par la LCApEI.

Le Gouvernement exécute la présente loi. Il a notamment pour tâche de :

- décider de l'attribution et de l'adaptation des zones de desserte (art. 9 et 16) ;
- conclure les mandats de prestations avec les GRD (art. 11) ;
- octroyer les concessions d'utilisation du domaine public cantonal et communal aux propriétaires de réseau (art. 19) ;
- prendre des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau, à l'intérieur du territoire cantonal (art. 24) ;
- fixer le montant de la redevance cantonale à vocation énergétique (art. 26).

Le Département de l'environnement est chargé de l'application de la présente loi dans les domaines suivants :

- approuver la délégation de droits et obligations par le GRD (art. 14) ;
- obliger un GRD à raccorder des consommateurs finaux ou des producteurs d'énergie situés hors de sa zone de desserte ou hors de la zone à bâtir (art. 21 à 23).

Le Service du développement territorial est chargé des tâches qui lui sont déléguées par le Département.

La Section de l'énergie est chargée des tâches suivantes :

- veiller au respect des mandats de prestations et prendre les mesures nécessaires à leur bonne exécution (art. 11 al. 3) ;
- établir et tenir à jour le cadastre des zones de desserte (art. 12) ;
- requérir les documents nécessaires à l'application de la présente loi auprès des communes, des propriétaires et des gestionnaires de réseau (art. 7).

Les communes sont compétentes pour la fixation de redevances communales pour l'utilisation du domaine public et à vocation énergétique (art. 25). Elles adoptent un règlement en ce sens.

VI. Modification d'autres bases légales

La LCApEI entrainera la modification de la loi cantonale sur l'énergie. Les articles ayant trait à la distribution d'électricité seront modifiés ou abrogés.

Aucune autre modification des lois cantonales n'est nécessaire.

VII. Conséquences

Pour le canton

Le canton du Jura disposera de bases légales fixant clairement les modalités liées à la distribution d'électricité. Il réalisera les tâches qui lui sont confiées par la législation fédérale, en particulier en ce qui concerne la répartition des zones de desserte et leur attribution à des GRD.

La LCApEI donnera aux collectivités publiques jurassiennes une meilleure maîtrise du domaine de la distribution d'électricité, conformément à la vision élaborée de concert avec les communes. Pour la plus grande partie du territoire cantonal, EDJ, dont l'Etat est un des actionnaires principaux et dont le capital est majoritairement en mains jurassiennes, se verra confier le rôle d'établissement cantonal, et donc de GRD. Le canton aura ainsi un meilleur accès aux informations nécessaires au suivi de la politique énergétique et sera partie prenante du développement du réseau électrique. A terme, afin de renforcer également l'influence des communes, il est envisagé que celles-ci augmentent leur participation au capital-actions d'EDJ. Le pouvoir d'action sera renforcé et la mise en œuvre de la stratégie sera facilitée.

La LCApEI crée un lien direct entre l'organisation du marché de l'électricité et la stratégie énergétique en responsabilisant les GRD au travers de mandats de prestation et en instaurant une nouvelle taxe contribuant au financement des mesures nécessaires.

Pour les communes

L'étude du postulat n° 369, réalisée en collaboration étroite avec l'AJC, a montré l'intérêt porté par les communes à la régulation de l'approvisionnement et la distribution de l'électricité sur le territoire cantonal. Les communes ont souhaité améliorer leurs relations avec les gestionnaires et les propriétaires de réseau. Elles ont clairement exprimé la volonté de mieux maîtriser la problématique de l'approvisionnement électrique et d'avoir leur mot à dire sur le prélèvement de redevances sur l'électricité.

Le tableau ci-dessous résume ces attentes et les réponses qui y sont apportées :

Attentes identifiées	Résultat obtenu
Obtenir l'accès aux informations de consommation pour piloter la politique énergétique communale	Un arrêté ⁴ du Gouvernement fixe depuis l'automne 2020 les données qui doivent être transmises aux collectivités publiques par les GRD et autres acteurs de l'énergie. Les mandats de prestations qui seront conclus sur la base de la LCApEI pourront préciser les éléments pratiques de transmission des données. Cette attente sera ainsi pleinement satisfaite.
Etudier la possibilité d'obtenir la propriété des réseaux	A ce sujet, l'étude a montré qu'aucune option n'est actuellement possible sans l'accord du propriétaire du réseau. La LCApEI introduit diverses dispositions pour assurer un meilleur contrôle de la distribution d'électricité par les collectivités publiques. En ce qui concerne la propriété des réseaux, la LCApEI introduit diverses dispositions qui s'appliqueront en cas de vente du réseau ou de l'entreprise qui le possède. L'attente des communes n'est pas pleinement satisfaite du fait de contraintes légales.
Améliorer la transparence sur le calcul de la redevance d'utilisation du droit du sol	La loi prévoit l'octroi par le canton des concessions d'utilisation du domaine public cantonal et communal. Le montant de la redevance est fixé par le canton (0.7 ct/kWh), mais chaque commune est libre de la prélever entièrement ou pas du tout, ce qu'elle doit définir dans un règlement communal. Il n'est pas prévu de plafond lié à la consommation pour cette redevance, contrairement à ce qui était en vigueur auparavant. La redevance sera proportionnelle à la consommation et devrait assurer un revenu au moins équivalent aux communes. Les données à disposition ne permettent malheureusement pas d'estimer les conséquences financières, commune par commune. On ne peut toutefois exclure que certaines communes, dont la majorité des clients finaux consomment moins de 20'000 kWh par année, voient une baisse des recettes par rapport à l'émolument versé actuellement par BKW ou SEG. Cas échéant, elles pourront compenser avec la redevance à vocation énergétique. Le GRD est débiteur de la redevance et la reverse aux communes, justificatifs à l'appui. La LCApEI permet de répondre à cette attente.
Offrir la possibilité de prélever une redevance communale à vocation énergétique	La loi prévoit que les communes peuvent prélever une redevance à vocation énergétique d'au maximum 1,5 ct/kWh. Le produit est versé dans un financement spécial communal, dont l'utilisation est précisée dans la LCApEI. L'éclairage public pourra être financé par cette redevance. Un règlement communal devra être adopté par les communes. Le GRD est débiteur de la redevance et la reverse aux communes, justificatifs à l'appui. La LCApEI permet de répondre à cette attente.
Obtenir un droit de regard sur le libellé des factures et une possibilité régulière de transmettre des informations sur la politique énergétique communale via les factures	Avec la LCApEI, le GRD doit assurer une collaboration transparente avec les pouvoirs publics et mettre en place les instruments pour que les intérêts publics soient pris en compte dans leur gouvernance (art. 9). Le mandat de prestations peut concerner des mesures liées à la communication envers les consommateurs finaux clients des GRD afin de les sensibiliser aux enjeux énergétiques (art. 11). Les bases nécessaires sont intégrées à la LCApEI ; la concrétisation devra se faire au travers des mandats de prestations.
Obtenir un droit d'agir sur la qualité de l'électricité fournie.	La loi oblige les GRD à proposer aux consommateurs finaux des offres portant sur de l'électricité incluant des nouvelles énergies renouvelables et de l'électricité produite dans le canton (art. 9). Le mandat de prestations peut aller plus loin et concerner des mesures liées à des prestations d'approvisionnement dépassant les exigences de la LApEI. Cette attente pourra être satisfaite par le biais des mandats de prestations.

⁴ Arrêté portant établissement de la liste des données qui doivent être transmises annuellement au canton et aux communes par les producteurs, fournisseurs et consommateurs d'énergie (RSJU 730.111)

Etablir un mandat communal de prestations entre la commune et le GRD	Les communes peuvent conclure avec le GRD ou toute autre entreprise des mandats de prestations. Il s'agit de contrats de droit administratif, qui ne sont pas régis par la LCApEI. Cette attente peut être satisfaite indépendamment de la loi.
Ne pas péjorer la situation pour les communes qui sont propriétaires de leur réseau	La LCApEI concerne également les communes qui sont propriétaires de leur réseau. Elles resteront GRD et, moyennant la révision de leur règlement, pourront toujours maintenir le montant des redevances qu'elles prélèvent actuellement. Cette demande est satisfaite.
Améliorer les conditions de reprise du courant électrique issu des nouvelles énergies renouvelables	Cette attente concerne l'ensemble des producteurs et n'est pas spécifique aux communes. Celles-ci sont demandeuses d'une amélioration de la situation, afin de favoriser la production d'électricité renouvelable sur leur territoire. La législation fédérale ne permet pas aux cantons de fixer des obligations pour les GRD en ce qui concerne les tarifs de reprise de l'électricité issue de production renouvelable. Le canton cherchera à trouver un accord avec les GRD, à travers les contrats de prestations, pour améliorer la situation. Aucune garantie ne peut toutefois être donnée à ce stade. Cette attente n'est pas réellement satisfaite.

Pour les entreprises actives dans le domaine de l'approvisionnement en électricité

La LCApEI entraînera des changements importants pour BKW et SEG. BKW et SEG resteront toutefois des partenaires incontournables dans le domaine électrique, en tant que propriétaires des réseaux, mais aussi en tant que fournisseurs de prestations pour l'établissement cantonal jurassien.

Pour les services communaux en charge de la gestion des réseaux, aucun changement important n'est à attendre. Leur rôle de GRD sera confirmé et même renforcé par les responsabilités confiées dans l'application de la CCE. Ils devront se conformer aux nouvelles bases légales, notamment en ce qui concerne le mandat de prestations avec l'Etat.

Pour les consommateurs

Au sein des communes propriétaires de leur réseau, les consommateurs ne verront pas de modification importante. Les changements seront par contre visibles pour les clients actuels de BKW et SEG ; c'est en effet l'établissement cantonal jurassien qui sera leur GRD. A titre d'exemple, l'entête de la facture sera au nom de l'établissement cantonal et plus à celui de BKW ou SEG.

Le fait d'avoir un établissement cantonal jurassien pourrait avoir un effet positif sur la partie réseau du tarif d'électricité. La péréquation tarifaire avec les territoires bernois alimentés par BKW et SEG sera en effet supprimée.

Pour les clients alimentés actuellement par BKW ou SEG, le déplafonnement de la redevance pour l'utilisation du domaine public profitera à ceux dont la consommation est inférieure à 20'000 kWh/an. Ils paieront en effet 0,7 ct/kWh alors qu'ils paient actuellement 1,5 cts/kWh. Les clients dont la consommation est supérieure à 20'000 kWh verront leur contribution augmenter, conformément au principe de causalité. Il convient toutefois de considérer les effets pour les consommateurs de manière globale, en fonction des montants qui seront fixés pour l'ensemble des redevances autorisées par la LCApEI. Ces effets dépendront ainsi des décisions que prendront les autorités cantonales et communales dans l'exécution de la loi.

Pour les producteurs

En fonction des mandats de prestations qui seront conclus, les producteurs pourraient bénéficier de conditions de reprise par le GRD plus favorables. Le développement d'installations de production d'énergie renouvelable sera ainsi rendu plus attractif.

Glossaire

AJC	Association jurassienne des communes
BKW	BKW Energie SA
EDJ	Energie du Jura SA
EICom	Commission fédérale de l'électricité
GRD	Gestionnaire de réseau de distribution d'électricité
GWh	Millions de kWh
kWh	Kilowattheures (unité de mesure de l'énergie électrique)
LApEI	Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité
LCApEI	Loi cantonale sur l'approvisionnement en électricité
LEn	Loi cantonale sur l'énergie
SEG	Société des forces électriques de la Goule SA
WACC	Weighted Average Cost of Capital