

Rapport intermédiaire de la Commission spéciale du Conseil général pour l'examen des questions liées à l'ouverture des marchés de l'énergie

(Du 10 février 2004)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

A la suite du dépôt de la motion interpartis 00-302 de M. Philippe Ribaux et consorts, le Conseil général a accepté, le 6 novembre 2000, la création d'une commission spéciale pour l'examen des questions liées à l'ouverture des marchés de l'énergie. Cette commission a été chargée de suivre les travaux du Conseil communal dans le domaine de la libéralisation des marchés de l'énergie, d'examiner ses propositions et de préparer les débats du Conseil général à ce sujet.

Le Bureau de la Commission était composé de M. Philippe Ribaux (libéral), président, M. Christian Boss (radical), vice-président, M. Didier Rochat, (socialiste), secrétaire, M. François Konrad (popecosol). Les membres de la commission étaient : MM. Jean-Pierre Baer (socialiste), Blaise Horisberger (popecosol), Mathieu North (libéral), Philippe Loup (socialiste), Jacques Perret (radical), remplacé par Pascal Sandoz (radical). Le représentant du Conseil communal était M. Antoine Grandjean, directeur des Services industriels. Les collaborateurs des Services industriels suivants ont également assisté aux travaux de la commission : M. Charles-André Grossenbacher, directeur technique, M. Charles-Frédéric Gnaegi, directeur technique adjoint et M. Pascal O. Thiébaud, directeur commercial et financier.

1. Mission de la commission spéciale pour l'examen des questions liées à l'ouverture des marchés de l'énergie

Lors de la première séance, la Commission s'est donnée les objectifs suivants :

1. Définir le cadre légal ;
2. Connaître le contexte financier ;
3. Etre au clair sur les délais ;
4. Reprendre les motions et postulats en suspens sur le sujet ;
5. Evaluer les avantages et les inconvénients des différentes solutions possibles ;
6. Entendre des personnes avec des avis contrastés ;
7. Faire des recommandations au Conseil général.

La Commission a siégé à 16 reprises entre le 12 décembre 2000 et le 10 février 2004. Elle a pris connaissance d'une abondante documentation technique, juridique, statistique et traité de nombreux sujets touchant de près ou de loin la problématique. A ce titre, les membres de la Commission remercient l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices de la Ville qui ont préparé les documents nécessaires et aidé les commissaires à se faire une opinion.

2. Les différents sujets traités par la commission spéciale

Les principaux sujets traités ont été les suivants :

2.1 Présentation du contexte général du projet de loi sur le marché de l'électricité

Les points essentiels du contexte général et de la loi sur le marché de l'électricité (LME) qui, nous le savons aujourd'hui, a été refusée en votation populaire, le 22 septembre 2002, sont les suivants :

- L'Union européenne a entrepris la libéralisation du marché de l'électricité ;

- Le marché suisse de l'électricité est extrêmement fragmenté et pour sa plus grande part en main des collectivités publiques. Il ne fait l'objet d'aucune loi fédérale et ne fait l'objet de lois cantonales que dans quelques cas. Son ouverture mettrait les entreprises suisses d'électricité en concurrence avec les distributeurs étrangers ;
- L'ouverture du marché suisse de l'électricité pourrait soumettre les conditions cadre sociales et environnementales qui le régissent à des pressions accrues ;
- Globalement en Europe, l'introduction de la concurrence risque de faire subir aux prix de l'électricité des variations très importantes et fréquentes ;
- En comparaison européenne, le prix du kilowattheure est relativement favorable pour les ménages suisses. Il est, en revanche, nettement plus élevé pour les entreprises ;
- Dans le canton de Neuchâtel, le prix de vente du kilowattheure des différents distributeurs varie de plusieurs centimes. Il est parmi les plus élevés de Suisse, ce qui permet toutefois à la Ville de bénéficier de recettes non négligeables ;
- Une ouverture en 3 étapes était prévue, soit immédiatement pour les grands consommateurs (plus de 40 GWh), trois ans plus tard pour les moyens consommateurs (plus de 20 GWh) et trois ans après pour tous les consommateurs. Les distributeurs devaient avoir la possibilité d'acheter librement l'électricité à hauteur de 20 %, puis 40 %, des quantités vendues à leurs clients dits captifs, soit ceux qui n'ont pas accès encore librement au marché de l'électricité. La LME prévoyait encore un timbre destiné à rémunérer l'acheminement du courant, indépendamment de la distance de transport ;
- Les Services industriels de la Ville de Neuchâtel (SIN), en collaboration avec leurs fournisseurs, doivent fidéliser, voire élargir, dès aujourd'hui leur clientèle. Dans un marché ouvert, ils ne sauraient offrir des produits compétitifs sans transformation de leurs structures et de leurs habitudes. Actuellement, trois grands clients bénéficient déjà de contrats « personnalisés ».

2.2 Assainissement de GANSA

La situation financière difficile de GANSA a obligé l'Etat à mettre sur pied, en collaboration avec les partenaires et les communes clientes, un

plan d'assainissement. Ce plan a ainsi permis de sauver la société GANSA SA tout en modifiant l'actionnariat puisque l'Etat de Neuchâtel est devenu majoritaire, bien qu'il ne soit pas client lui-même, conformément au rapport 01-011, du 11 avril 2001, dont l'arrêté a été accepté par le Conseil général le 7 mai 2001. Actuellement, le contrat définissant les conditions relationnelles entre les différents partenaires et un éventuel pacte d'actionnaires sont en cours d'élaboration.

2.3 Etude des collaborations possibles entre les distributeurs du canton de Neuchâtel

Entre 1998 et 2000, les diverses possibilités de collaboration entre les distributeurs ont été étudiées. Au final, la société cantonale multi-énergies unique n'a pas été retenue, ni la collaboration au sein d'une société d'achat et de vente. Les raisons principales sont d'ordre politique, d'une part, et économique (coûts trop élevés), d'autre part.

D'autres pistes, à différents niveaux, ont été étudiées, sont en cours de réalisation ou ont été réalisées soit :

- le rapprochement de l'ENSA et des EEF afin de faire face aux autres sociétés de distribution bien plus importantes que l'ENSA seule;
- la fusion des Services industriels de la Chaux-de-Fonds et du Locle;
- les collaborations entre les Services industriels du littoral neuchâtelois;
- les collaborations au niveau de la fourniture de l'électricité avec de grands groupes suisses tels que Watt, Swiss City Power, etc.

2.4 La vision stratégique

L'objectif, retenu par le Conseil communal, présenté et accepté par votre Conseil dans le cadre du rapport portant sur la réorganisation des Services industriels, le 1^{er} juillet 2002, est d'être présent sur le marché de la distribution d'énergies selon 5 axes :

1. les SIN sont des distributeurs multi-énergies dont les prestations doivent évoluer vers un service global en matière de confort comprenant également les services associés en matière de conseils, maintenance, dépannage, etc.;
2. l'aire d'activité devrait être étendue à certaines communes urbaines de l'agglomération;
3. le service offert l'est 24 heures sur 24;

4. les SIN jouent un rôle moteur dans la promotion d'énergies renouvelables et dans les conseils visant à une diminution de la consommation;
5. les SIN défendent un service au public qui intègre les éléments fondamentaux suivants : la sécurité d'approvisionnement, la qualité du service équivalente sur l'ensemble de l'aire d'activité et le pouvoir de décision important maintenu au niveau local.

Afin de surmonter les faiblesses des SIN face à la stratégie développée, les mesures suivantes sont envisagées :

- l'élargissement de l'aire d'activité en collaboration avec les communes urbaines voisines;
- l'établissement d'un partenariat avec une organisation à l'échelle romande;
- l'élargissement de la palette de produits et prestations;
- la restructuration des SIN;
- l'adaptation du statut légal;
- l'instauration d'une taxe sur l'énergie.

2.5 L'offre d'achat des Services industriels de Colombier

La Commune de Colombier ayant décidé de vendre ses Services industriels, la Ville de Neuchâtel a fait une offre de location des réseaux d'eau, de gaz et d'électricité et une offre d'achat des réseaux de gaz et d'électricité et de gestion du réseau d'eau. Ces offres étaient concurrentielles avec celles de l'ENSA et de GANSA sur lesquelles le choix du Conseil général de Colombier s'est finalement porté.

2.6 Statut juridique

Les principales formes juridiques que pourraient revêtir les SIN ont été présentées :

- La **société anonyme**, forme juridique particulièrement appropriée pour la gestion d'une entreprise privée d'une certaine taille. Moyennant l'instauration de garde-fous juridiques, elle permet de préserver un certain contrôle, pour autant que le pouvoir décisionnel demeure en mains des organes politiques locaux (comme dans l'exemple de la création de SIM entre les SI de La Chaux-de-Fonds et du Locle). De plus, dans le cas d'associations avec d'autres Services industriels, les différents propriétaires conservent un droit de regard

sur les activités de la société anonyme.

Cette option provoque toutefois dans les faits, un fort transfert de compétences du Conseil général au Conseil communal et du Conseil communal au Conseil d'administration de la société, et par conséquent une certaine perte de contrôle démocratique.

- La **société à responsabilité limitée** : Peu adaptée dans le cas d'espèce, elle ne présente en effet pas la solidité financière nécessaire dans une activité à forte intensité capitalistique.
- Le **syndicat intercommunal** : Les expériences faites dans ce domaine étant peu concluantes, il s'avère, au dire des responsables des SIN, qu'il représente la pire des solutions. Les responsabilités étant diluées, les contraintes financières pesant sur les communes partenaires sont très importantes sans que celles-ci puissent valablement s'y opposer.
- Moyennant une adaptation des compétences pour lui permettre de mieux réagir aux exigences du marché, le **maintien du statut actuel** est également évoqué.

Les autres formes juridiques existantes ne correspondant pas aux buts poursuivis par des SIN et sont donc abandonnées d'office.

2.7 Organisation réglementaire et juridique des SIN

Les Services industriels sont actuellement une section de l'Administration communale. A ce titre, ils sont soumis à la réglementation en vigueur. En matière financière, décisionnelle ou en termes de collaborations avec d'autres entités, les différents objectifs poursuivis par l'Administration communale en général peuvent diverger de manière importante. Certains clivages peuvent apparaître, par exemple, entre la rentabilité à court terme (objectif de résultat annuel) et la viabilité à long terme (amortissements plus rapides ou mise en réserve d'une partie des bénéfices).

Dans le cadre des partenariats, les SIN, comme entité de la Ville de Neuchâtel, ne peuvent pas négocier librement avec d'autres entités (les principaux partenaires des SIN sont des sociétés anonymes) ce qui risque de les pénaliser en matière commerciale, de politique d'investissements et de possibilités de collaboration. Dans le contexte actuel, il est d'autant plus important que les SIN soient perçus comme une organisation au service de la région plus qu'un représentant de la Ville auquel il est difficile de s'identifier dans le cadre de collaborations au niveau du littoral.

Afin de remédier totalement ou du moins partiellement à ces inconvénients majeurs, deux solutions sont envisageables :

- changer la structure juridique des SIN en société anonyme;
- adapter les règlements communaux afin de pouvoir affronter les difficultés identifiées.

La commission, après s'être penchée sur les différentes options, s'est exprimée en faveur de la variante lui permettant de garder le meilleur contrôle sur les Services industriels, et cela tant que le cadre légal le lui permet. Bien qu'admettant que le Conseil général puisse céder une part de ses prérogatives au profit du Conseil communal, elle désire qu'il reste en position de force en matière de stratégie globale et demande par conséquent au Conseil communal d'approfondir la variante de maintien du statut actuel et de lui soumettre des propositions de modifications réglementaires y relatives.

3. Adaptation des règlements communaux

Le Conseil communal, après avoir analysé l'ensemble des règlements en vigueur a soumis des amendements détaillés.

Les modifications retenues sont de quatre ordres :

- **Nouvelle répartition des compétences entre le Conseil général et le Conseil communal** : Afin que les Services industriels disposent de la souplesse, de la rapidité et des compétences nécessaires, la Commission propose une délégation de certaines compétences du Conseil général au Conseil communal et du Conseil communal à la Direction des Services industriels.

En conséquence, les compétences du Conseil général porteront sur les plans directeur stratégiques des Services industriels présentant la stratégie générale de la Commune en matière de production, de distribution et de commercialisation de l'eau et des énergies, la politique tarifaire générale, la politique d'entretien, de renouvellement et de développement des infrastructures lui appartenant, ainsi que les conséquences financières et les demandes de crédit y relatives.

Le Conseil communal détermine les tarifs en matière de vente d'eau, et d'énergies et de redevances fixes.

Enfin, les tarifs spéciaux, ainsi que les modalités d'application des règlements sont déterminées par la direction des SIN.

- **Adaptation terminologique** : Dans le cadre de la réorganisation des SIN, acceptée par le Conseil général, en date du 1^{er} juillet 2002, les

termes « services des eaux, du gaz et de l'électricité » sont modifiés en « Services industriels »;

- **Vocabulaire actualisé** : Mise en conformité suite à de nouvelles législations (par exemple l'ordonnance sur les installations à basse tension, OIBT) ou à l'utilisation de nouvelles terminologies (par ex. ingénieur HES);
- **Adaptations règlementaires** conformes aux besoins du service : Il s'agit de préciser certaines questions en vue de diminuer le nombre de litiges, de faciliter le suivi commercial et le recouvrement de créances. Le Conseil Général ne se prononce désormais plus sur ce point qui est de la compétence du Conseil communal.

4. Conclusion

La Commission, favorable à un transfert de compétences tel que proposé par le Conseil communal, a suggéré à ce dernier la rédaction d'un nouveau Règlement général à adopter par le Conseil général. Le projet que le Conseil communal lui a soumis, a été discuté et amendé par la commission. Elle l'adopte à l'unanimité des membres présents (7 personnes).

Constatant que l'évolution de la législation fédérale en matière de libéralisation des marchés de l'énergie n'a pas encore trouvé son épilogue et que de nouvelles échéances sont annoncées probablement pour 2005 déjà, la Commission estime que sa dissolution est prématurée. Elle continuera de travailler sur la base de deux objectifs prioritaires : a) suivre l'évolution du marché de l'énergie, b) préavisier les rapports du Conseil communal en matière d'énergie.

Le présent rapport est adopté à l'unanimité des membres présents (7 personnes).

Neuchâtel, le 10 février 2004

AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALE :
Le président, Le rapporteur,

Philippe Ribaux

Didier Rochat