

Office fédéral de l'énergie
Section Force hydraulique
3003 Berne

Par voie électronique: revision-wrg@bfe.admin.ch

29 septembre 2017

Katrin Lindenberger, ligne directe +41 62 825 25 20, katrin.lindenberger@electricite.ch

Prise de position concernant la réglementation de la redevance hydraulique après 2019: révision de la loi sur les forces hydrauliques

Mesdames, Messieurs,

L'Association des entreprises électriques suisses vous remercie de lui donner la possibilité de prendre position sur la réglementation de la redevance hydraulique après 2019.

1. Remarques introductives

Conformément au premier volet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, la Suisse doit maintenir la qualité élevée de son approvisionnement tout en réduisant l'impact environnemental imputable à sa consommation énergétique. En tant que colonne vertébrale de l'approvisionnement suisse en électricité, l'hydraulique joue un rôle central. La possibilité de stockage et la pilotabilité des centrales d'accumulation lui permettent en outre de fournir une grande partie des services-système.

Alors qu'elle persiste depuis plusieurs années et devrait se poursuivre dans un avenir proche, la baisse des prix sur les marchés européens de l'électricité pose des difficultés économiques considérables à de nombreuses centrales. Il est ainsi nécessaire non seulement de développer la force hydraulique au sens de la Stratégie énergétique 2050, mais avant tout de garantir l'exploitation économique de notre principale source d'énergie renouvelable.

Depuis sa mise en place en 1918, le taux maximal fixé par la loi de la redevance hydraulique a presque été multiplié par trois (corrigé de l'inflation) et s'est ainsi totalement découplé du renchérissement national. Sous l'influence des prix de l'électricité en hausse, la redevance hydraulique a doublé rien qu'au cours des 20 dernières années, atteignant aujourd'hui 110 CHF/kW_{th}, et ce, sans tenir compte de la durée de concession en cours assortie des conditions convenues contractuellement pour l'utilisation de la ressource. Cela correspond à une charge de la production issue des centrales hydroélectriques d'environ 1,6 ct./kWh. La redevance hydraulique est par conséquent devenue un facteur de coût important pour la production hydroélectrique, qui ne peut pas être compensé lorsque les prix sont bas sur le marché.

En raison de la libéralisation, c'est aujourd'hui le prix sur le marché européen de l'électricité qui définit la valeur de la ressource «eau» utilisée pour produire du courant en Suisse. Il s'agit d'un véritable changement de paradigme qui vient s'inscrire dans l'histoire centenaire de la redevance hydraulique. En effet, jusqu'alors, les consommateurs finaux suisses assumaient solidairement la redevance hydraulique en tant que constituante des coûts de revient de cette énergie. Cela n'est dorénavant plus possible. La redevance hydraulique reste à la charge des producteurs hydroélectriques qui doivent écouler leur production sur le marché, enregistrant des pertes dans le contexte des prix du marché actuels. Une redevance hydraulique fixe, due quelle que soit la conjoncture, ne satisfait ainsi plus à la réalité régulatoire et économique actuelle: sa conception doit être totalement repensée. Une réglementation durable et viable de la redevance hydraulique doit refléter à tout moment la situation de la force hydraulique sur le marché. La branche de l'électricité propose une solution facile à mettre en œuvre et supportable aussi bien pour les collectivités publiques concernées que pour les exploitants de centrales (cf. explications au chapitre 4).

2. La réglementation transitoire perpétue l'erreur du système

L'AES prend acte de la volonté du Conseil fédéral d'introduire une réglementation transitoire pour les années 2020 à 2022 et de ne proposer la révision effective du régime de la redevance hydraulique qu'au cours d'une étape ultérieure, pour la période après 2023. Le Conseil fédéral a l'intention de permettre, par une nouvelle réglementation retardée, une appréciation dans le contexte global de la discussion relative à une nouvelle conception du marché.

L'AES est convaincue que l'introduction sans attendre d'une réglementation flexible de la redevance hydraulique est pertinente et possible aussi indépendamment de la discussion sur la conception du marché. Elle demande que la réglementation flexible sur la redevance hydraulique, avec une part fixe et une part variable, soit ancrée dans la loi dès 2020, afin de créer une sécurité juridique et un caractère contraignant. L'AES rappelle également dans ce contexte la motion «Réglementation de la redevance hydraulique après 2019» (14.3668) adoptée sans opposition au Parlement lors de la session de printemps 2016, qui exige également que la situation concrète de l'hydraulique soit prise en compte dans la réglementation de la redevance hydraulique.

Une baisse temporaire de la redevance hydraulique à 80 CHF/kW_{th}, c'est-à-dire ramenée au niveau des années 1997 à 2010, est synonyme d'un certain allègement pour l'hydraulique, fortement atteinte sur le plan financier. Pourtant, une telle réglementation transitoire ne peut désamorcer la problématique fondamentale d'une redevance hydraulique fixe qui, indépendamment du montant effectif de cette taxe, est parfaitement inadaptée à la situation actuelle liée au marché. De plus, elle ne corrige pas non plus un défaut fondamental, à savoir que la redevance hydraulique n'est pas au même niveau en Suisse que dans les pays voisins, voire qu'elle n'existe pas dans certains pays, ce qui a un effet de distorsion de concurrence.

L'AES s'oppose ainsi à renvoyer aux calendes grecques cette nouvelle réglementation absolument nécessaire via une réglementation transitoire telle que proposée par le Conseil fédéral. Subsidièrement, le principe d'un modèle flexible de redevance hydraulique à partir de 2020 doit être ancré dans la loi et pourvu d'un délai transitoire contraignant. Cette solution transitoire doit être limitée à trois ans au maximum. En outre, l'hydraulique devrait être sensiblement déchargée pendant le délai transitoire. À plus long terme, une taxe fixe du montant actuel ou d'un montant comparable saignerait à blanc les exploitants de centrales et leurs propriétaires, et n'est donc pas supportable. Dans la situation de revenus actuelle, la redevance devrait être fixée à un seuil plus bas ou financée par la collectivité.

Requête

- L’AES demande l’introduction d’une réglementation flexible de la redevance hydraulique à partir du 1^{er} janvier 2020. Celle-ci doit prévoir une part fixe et une part variable afin que l’utilisation de la ressource «eau» soit indemnisée en fonction du prix du marché pour l’électricité.
- Subsidiairement, une redevance hydraulique flexible avec une part fixe et une part variable, dépendante du marché, doit être ancrée comme principe dans la loi à partir du 1^{er} janvier 2020 et pourvue d’un délai transitoire contraignant de trois ans au maximum. Pendant ce temps, l’hydraulique devrait être sensiblement déchargée.

3. La variante proposée est discriminatoire et bureaucratique

L’AES rejette fermement la variante proposée dans le rapport explicatif, qui consiste à réduire le taux maximal de la redevance hydraulique à 80 CHF/kW_{th}, de façon limitée dans le temps jusqu’à fin 2022, uniquement pour les centrales clairement déficitaires. Une telle réglementation n’est ni appropriée ni applicable. Les réflexions suivantes s’opposent à la variante proposée:

- La variante est discriminatoire:
La variante mènerait à des distorsions de concurrence («société duale»). Les centrales plus avantageuses, précisément, en seraient pénalisées. Souvent, les plus vieilles centrales, déjà largement amorties, présentent des coûts de revient relativement bas. Ces centrales ne sont pas déficitaires et, pour elles, le plafond de la redevance hydraulique de 110 CHF/kW_B continuerait de s’appliquer. En revanche, de gros investissements de rénovation sont à prévoir dans les prochains temps précisément pour les centrales les plus anciennes. Pour pouvoir les réaliser, ces centrales sont aussi dépendantes d’une redevance hydraulique conforme au marché.
- La base décisionnelle proposée n’est pas appropriée:
Selon le rapport explicatif, le fait qu’une centrale hydraulique ait droit ou non à la prime de marché selon l’art. 30 L_{Ene} doit être utilisé comme critère pour déterminer individuellement le taux de la redevance hydraulique pour chaque centrale. Les calculs effectués dans le cadre de la prime de marché restent toutefois volontairement simples, présentant de ce fait un certain manque de précision. Pour la prime de marché, la grandeur pertinente est la différence entre les coûts de revient calculés et le prix du marché. De petites imprécisions dans le calcul des coûts de revient ne se répercutent donc que très peu sur le montant de la prime de marché allouée, et n’ont qu’une faible influence. Dans la variante proposée pour la redevance hydraulique, en revanche, une approche simplifiée n’est pas acceptable, car le calcul sert alors à décider si, pour une centrale, c’est le taux de redevance hydraulique de 80 CHF/kW_B ou de 110 CHF/kW_B qui s’applique. Aucun palier entre ces deux valeurs, p. ex. une redevance hydraulique de 95 CHF/kW_B, n’est prévu. Étant donné qu’une certaine valeur-limite doit être fixée pour permettre de déterminer si, pour une centrale, c’est le taux de 80 ou de 110 CHF/kW_B qui s’applique, de petites imprécisions dans le calcul peuvent faire qu’une centrale ne se voit accorder, à tort, aucune baisse de la redevance hydraulique. Il n’est pas approprié de faire dépendre d’un calcul simplifié – et des imprécisions qui vont avec – le soulagement économique que représente la baisse de la redevance hydraulique pour les centrales.

- La variante génère une énorme charge administrative:
La variante s'appuie sur les caractéristiques individuelles des centrales. Chaque année, il faut décider à nouveau si une centrale est déficitaire ou pas, en fonction du prix du marché. Comme expliqué ci-dessus, il faudrait réaliser des relevés de données supplémentaires individuels pour chaque centrale en plus de ceux effectués pour la prime de marché et introduire de nouveaux modèles de calcul complexes. Autrement, on risque de se fonder sur des bases décisionnelles insuffisantes pour abaisser le taux de la redevance hydraulique de 110 à 80 CHF/kW_B. Il n'est toutefois pas judicieux d'introduire comme solution transitoire un modèle aussi poussé, qui se base sur des relevés de données détaillés et répétés et sur des calculs individuels pour chaque centrale.

Requête

- Il convient de renoncer à la variante qui propose de limiter la baisse aux centrales clairement déficitaires. Elle est discriminatoire et bureaucratique.

4. Une flexibilisation absolument impérative

4.1 Grandes lignes de l'approche de la branche de l'électricité

Le bien-fondé de la redevance hydraulique en tant qu'indemnisation pour l'utilisation de la ressource «eau» à des fins de production d'électricité n'est pas remis en question. L'importance de cette source de revenus pour les cantons et les communes d'implantation des centrales hydroélectriques est incontestée.

Dans le contexte des modifications décrites en introduction, une nouvelle réglementation équitable et pérenne est nécessaire: celle-ci doit, d'une part, être supportable pour les cantons et les communes d'implantation et ne doit, d'autre part, pas empêcher l'utilisation rentable de la force hydraulique en tant qu'atout de la politique énergétique suisse. Le modèle présenté ci-après prévoit une part fixe et une part variable:

a) Une part fixe pour l'utilisation de la ressource:

L'utilisation proprement dite relève de l'intérêt national, car elle permet de contribuer de façon substantielle à un approvisionnement en électricité sûr de la Suisse, indépendamment de l'étranger, avec des énergies renouvelables et à des coûts comparativement bas. La part fixe correspond donc à un avantage économique existant, basé sur les objectifs de la politique énergétique et indépendant du prix de l'électricité, qui doit être financé par la collectivité.

b) Une part variable dépendant de la valeur de la ressource.

Si l'hydraulique permet de réaliser des bénéfices sur le marché de l'électricité, il en résulte un avantage économique supplémentaire pour les entreprises. Ce dernier se définit comme la différence entre les rendements réalisables sur le marché et les coûts de revient de l'hydraulique. Il s'agit donc d'une part variable, qui doit être financée en fonction du prix du marché par les producteurs d'énergie hydraulique.

Ce modèle permet de mettre en place une nouvelle réglementation équitable dès 2020 dans le sens où les cantons et les communes d'implantation peuvent continuer de compter sur une source de revenus fixe et perçoivent une indemnisation supplémentaire variable en fonction du marché. La charge imputable à la col-

lectivité n'est en outre pas plus élevée qu'en temps de monopole, alors que la charge qui pèse sur la production d'énergie hydraulique s'en trouve réduite, ce qui est cohérent. La Suisse contribue ainsi de manière substantielle au maintien et à la modernisation de sa principale source de production d'électricité indigène.

4.2 Paramétrage du modèle

Grâce à la flexibilisation de la redevance hydraulique, les cantons et les communes d'implantation peuvent toucher une partie du bénéfice généré par les exploitants des centrales hydroélectriques, en fonction du prix du marché. La réglementation imposant une part fixe et une part variable présentée ci-dessus constitue alors un préalable.

Le montant de la part fixe devant être financée par la collectivité doit faire l'objet d'un consensus à élaborer dans le cadre du processus politique. On pourrait utiliser comme point de repère la réflexion selon laquelle la valeur initiale pour la redevance hydraulique en 1918 – de 8,16 CHF/kW_{th} – correspondrait aujourd'hui à 41 CHF/kW_{th} (corrigé de l'inflation).

La part variable est indexée sur la valeur de la ressource «eau» destinée à la production d'électricité et s'applique, conformément à la définition, lorsque les recettes réalisables couvrent au minimum les coûts de revient. Les coûts de revient moyens des centrales hydrauliques suisses s'élèvent aujourd'hui à environ 7,2 ct./kWh.¹ En se basant sur ces coûts de revient moyens, la limite inférieure de prix applicable pour le début de la part variable s'établit à 5,6 ct./kWh (coûts actuels moins la redevance hydraulique).

La marge de fluctuation à la hausse de cette part variable dépend également du montant de la part fixe, financée par la collectivité. Si l'on table sur une part fixe de 41 CHF/kW_{th} et sur une limite de prix inférieure de 5,6 ct./kWh, la redevance hydraulique flexible devrait augmenter de 1 CHF/kW_{th} en cas de hausse du prix du marché de 1 CHF/MWh (soit 10 CHF/kW_{th} en cas de hausse de 1 ct./kWh). Cela permettrait de refléter parfaitement la volonté du législateur de 2008, qui fixait la redevance hydraulique à 100 CHF/kW_{th} pour des prix du marché de l'ordre de 120 CHF/MWh.

5. Autres remarques

L'AES salue l'intention du Conseil fédéral d'exempter de la redevance hydraulique la production supplémentaire des centrales hydroélectriques qui perçoivent une contribution d'investissement, et ce pendant dix ans.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à nos requêtes et restons à votre disposition pour toute demande de renseignements complémentaires.

Meilleures salutations



Michael Frank
Directeur



Stefan Muster
Responsable Économie et Régulation

¹ Réglementation de la redevance hydraulique à partir de 2020: Tirage spécial de l'ASAE, de l'AES et de Swisselectric, à télécharger sur: https://www.strom.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente_Bilder_neu/003_Energie/0001_Fokus_Wasserkraft/Wasserzins.pdf