

Document de prise de position de l'AES

21 décembre 2016

Soutien des centrales hydrauliques

1. Synthèse de la position

- I. Les centrales hydrauliques doivent être soutenues car elles
 - contribuent de manière déterminante à l'autosuffisance de la Suisse, ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement;
 - jouent un rôle indispensable dans la réalisation des objectifs de la Suisse en matière de protection climatique;
 - sont pertinentes sur le plan de l'économie nationale.
- II. Toutes les centrales hydrauliques existantes et nouvelles doivent être soutenues, quelle que soit leur taille.
- III. Le processus d'allocation doit être organisé le plus possible de manière concurrentielle.
- IV. L'organisation des modèles visant à soutenir l'hydraulique doit tenir compte des caractéristiques et des coûts différents inhérents aux centrales au fil de l'eau, à accumulation et de pompage-turbinage, sans désavantager les centrales efficaces (en termes de coûts).

2. Objectif et restrictions

2.1 Objectif

Le présent document vise à définir la position de l'AES relative au soutien des centrales électriques selon l'art. 30, al. 5 LEn.

Le Parlement a reconnu l'urgence de la situation hydraulique dans le cadre de la discussion sur la Stratégie énergétique 2050 (SE 2050). L'article 30 LEn, notamment l'alinéa 5, pose les conditions nécessaires à un soutien des centrales hydrauliques.

Conformément à l'art. 30, al. 5 LEn¹, le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale, d'ici à 2019, un projet d'acte pour l'introduction d'un modèle proche du marché visant à soutenir les centrales hydrauliques. Ce projet devra être introduit avant l'expiration du soutien du système de rétribution du courant

¹ D'ici à 2019, le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale un projet d'acte visant à introduire, au plus tard au moment de l'expiration des mesures de soutien du système de rétribution de l'injection, un modèle proche du marché (art. 30, al. 5 LEn). Des mesures de soutien seront débattues au sein de la CEATE-N en janvier 2017.

injecté et peut être considéré comme une solution de remplacement de la prime de marché pour l'électricité issue de centrales de grande hydraulique (art. 30 LEné).

2.2 Restrictions

Le soutien des centrales hydrauliques doit être traité indépendamment de la discussion en cours sur la redevance hydraulique, car ces deux dossiers reposent sur des fondements juridiques et des échéances différents. La combinaison du nouveau modèle de redevance hydraulique avec une solution de remplacement du modèle de prime de marché complexifierait en outre le débat et la possibilité de trouver une solution.

3. Situation initiale

Depuis quelque temps, les centrales hydrauliques suisses, qui évoluent sur le marché libéralisé, ne sont plus rentables.

Du fait des distorsions du marché, le marché «energy only» ne parvient plus à émettre de signaux de prix qui encouragent suffisamment les investissements². C'est la raison pour laquelle de nombreux pays européens ont pris des mesures visant à soutenir les capacités existantes et nouvelles des centrales. Ces mécanismes de capacité, ainsi qu'elles sont désignées, doivent renforcer le marché «energy only» afin d'améliorer la rentabilité des unités de production et ainsi de garantir à moyen et long termes la sécurité d'approvisionnement.

Jusqu'à présent, l'AES estimait qu'il fallait d'abord épuiser toutes les possibilités sur le marché «energy only» avant de recourir à des mesures supplémentaires comme les mécanismes de capacité. Cette position n'était pas partagée par la plupart des pays européens: ces derniers ont introduit des mécanismes de capacité, mais n'ont pas optimisé les mesures visant à améliorer le marché «energy only». Cette approche aggrave encore la situation des centrales suisses. Le soutien des centrales hydrauliques est donc considéré comme nécessaire par l'AES. Les raisons motivant cet avis sont présentées ci-après.

4. L'hydraulique est indispensable à l'approvisionnement en Suisse

Conformément à la SE 2050, la Suisse doit maintenir des normes d'approvisionnement élevées tout en réduisant l'impact environnemental imputable à sa consommation énergétique. De tels objectifs requièrent la pérennité économique des centrales hydrauliques, l'amélioration de leur efficacité, voire l'extension du parc.

4.1 Normes d'approvisionnement élevées

Pilier principal de l'approvisionnement suisse en électricité, l'hydraulique représente actuellement quelque 60% de la production nationale. Cette source d'énergie constitue en Suisse la technologie de production prédestinée en raison de la topographie et des ressources hydriques.

² État des lieux de l'AES sur les possibilités d'encourager la grande hydraulique, janvier 2015;
Prise de position de l'AES sur les mesures visant à éliminer les conséquences des distorsions du marché et sur les critères d'une future organisation du marché, octobre 2013

L'hydraulique présente en outre une importance systémique. Les accumulateurs sont contrôlables, offrent une capacité de réaction rapide et fournissent une grande partie des services-système.

Du fait de ses possibilités d'accumulation, la force hydraulique présente des garanties en cas de pannes imprévues ou de restrictions d'importations. D'après le «Mid-Term Adequacy Forecast» de l'ENTSO-E³, la Suisse jouira d'une sécurité d'approvisionnement en 2025 à condition de maintenir en service les centrales existantes. À titre de comparaison, en Allemagne, le risque de déficit énergétique à certaines heures est relativement faible, tandis que la France et l'Italie affichent une probabilité de carence nettement plus élevée.

4.2 Politique climatique

Principale source d'énergie renouvelable de Suisse, l'hydraulique contribue de manière essentielle à un approvisionnement respectueux de l'environnement. En tant que fondement de la SE 2050, elle revêt deux fonctions centrales: premièrement, avec env. 75% (37,4 TWh), elle doit à l'avenir fournir la plus forte proportion d'électricité renouvelable; deuxièmement, la part stockable et contrôlable de l'hydraulique constitue un complément nécessaire à la production fluctuante d'autres sources renouvelables.

4.3 Importance sur le plan de l'économie nationale

L'hydraulique joue un rôle important sur le plan macroéconomique. Les centrales contribuent à la protection contre les crues et se révèlent essentielles pour les pouvoirs publics (dividendes, taxes, impôts, redevances hydrauliques). De plus, elles sont une source d'emploi dans les régions périphériques.

En outre, le changement climatique peut avoir des répercussions négatives de plus en plus fortes sur l'approvisionnement en eau potable, sur les crues et sur les nappes phréatiques; l'hydraulique peut contrecarrer ces effets, notamment au moyen des lacs de retenue des centrales à accumulation.⁴

En raison de l'importance capitale que revêt l'hydraulique dans le système énergétique global, l'AES adopte la position suivante:

I. Les centrales hydrauliques doivent être soutenues car elles

- contribuent de manière déterminante à l'autosuffisance de la Suisse, ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement;
- jouent un rôle indispensable dans la réalisation des objectifs de la Suisse en matière de protection climatique;
- sont pertinentes sur le plan de l'économie nationale.

³ Entsoe, Mid-term Adequacy Forecast @ a glance, 2016, p. 22 (https://www.entsoe.eu/Documents/SDC_documents/MAF/MAF2016_Leaflet.pdf)

⁴ Travaux de Rolf Weingartner, Professeur en hydrologie à l'Institut de Géographie de l'Université de Berne, sur l'influence du changement climatique

5. Conditions

Pour soutenir les centrales, il existe différentes pistes, parmi lesquelles les mécanismes de capacité, les modèles encourageant les énergies renouvelables, les prêts à taux préférentiel et les contributions aux investissements. Ces pistes se distinguent avant tout par leur appartenance aux principaux types suivants:

- **Admissibilité:** elle détermine quelles unités de production doivent être favorisées. Dans le cas d'un encouragement trans-marchés, toutes les unités peuvent prendre part au processus; dans un système sélectif, la participation est restreinte, notamment à une technologie donnée, comme l'hydraulique.

L'AES s'engage pour que toutes les centrales hydrauliques existantes et nouvelles soient soutenues, quelle que soit leur taille.

- II. Toutes les centrales hydrauliques existantes et nouvelles doivent être soutenues, quelle que soit leur taille.

- **Processus d'allocation:** on distingue deux processus d'allocation principaux. Il y a, d'une part, l'allocation administrative: toutes les unités de production admissibles perçoivent une rémunération. Le montant en est fixé à l'avance par les autorités ou négocié avec les fournisseurs. Il existe, d'autre part, l'allocation concurrentielle: toutes les unités de production admissibles prennent part au processus correspondant. Une instance centrale fixe au préalable la quantité nécessaire. Sont retenus les fournisseurs les plus avantageux qui permettent de fournir cette quantité.

L'AES préconise des modèles proches du marché comprenant le processus d'allocation concurrentielle ou des éléments concurrentiels.

- III. Le processus d'allocation doit être organisé le plus possible de manière concurrentielle.

- **Obligations:** il convient de répondre à des obligations à divers niveaux: fourniture de capacités, disponibilité effective de ces dernières, production, preuve sur présentation de certificats, suivi des instructions du gestionnaire de réseau. Les technologies à injection fluctuante peuvent également fournir des capacités. Dans ce cas, il doit toutefois s'agir de quantités qui peuvent être considérées comme assurées en se basant sur des données rétrospectives.

Les caractéristiques différentes inhérentes aux centrales au fil de l'eau, à accumulation et de pompage-turbinage peuvent occasionner un traitement inéquitable, indépendamment de l'existence d'une obligation de fourniture de production ou de capacités. L'AES juge important de tenir compte, lors de l'organisation des modèles, des diverses exigences posées par les différents types de centrales, sans désavantager les centrales efficaces (en termes de coûts). Il faut également envisager une combinaison de deux modèles si le recours à un seul ne permet pas un soutien équilibré.

- IV. L'organisation des modèles visant à soutenir l'hydraulique doit tenir compte des caractéristiques et des coûts différents inhérents aux centrales au fil de l'eau, à accumulation et de pompage-turbinage, sans désavantager les centrales efficaces (en termes de coûts).

- **Origine des ressources:** les ressources destinées à soutenir les centrales hydrauliques peuvent par exemple provenir du tarif de l'électricité, de l'impôt fédéral, de la TVA ou de la taxe incitative.

L'origine des ressources dépendra de la piste concrète qui sera choisie et doit donc être laissée en suspens pour le moment.

Les modèles suivants peuvent, en fonction de l'organisation des paramètres, satisfaire à ces conditions:

- Marché de capacité (ciblé)
- Modèle de quotas (hydraulique)
- Modèle de prime de marché (contrats de différence)
- Taxes sur le courant importé: électricité grise
- Assurance contre les pannes de courant
- Modèle de contrat à long terme: concurrentiel
- Taxe sur le CO₂ pour encourager l'hydraulique
- Mécanisme de compensation: différence prix du CO₂ EU-CH
- Taxe incitative

Pour évaluer ces modèles, il convient de prendre en compte les critères suivants:

- **Critères en lien avec l'économie d'entreprise:** des revenus suffisants doivent pouvoir être générés pour couvrir le prix de revient, afin de garantir la pérennité des centrales hydrauliques, les gains d'efficacité et les investissements nécessaires. Ces revenus devraient être planifiables, c'est-à-dire qu'ils doivent pouvoir être générés dans un horizon temporel fixé d'avance.
- **Critères en lien avec l'économie énergétique:** le marché «energy only» ne doit pas être négativement impacté par le soutien accordé à l'énergie hydraulique (formation des prix, liquidité). De même, le négoce transfrontalier ne devrait pas être entravé. Le soutien doit contribuer à l'autosuffisance de la Suisse en permettant le maintien des centrales.
- **Critères en lien avec l'économie nationale:** le modèle doit être le plus proche possible du marché, de façon à réduire au minimum la surcompensation. L'émergence d'un pouvoir de marché doit être jugulée autant que possible. Le modèle doit être robuste, autrement dit se maintenir malgré des conditions et une organisation de marché changeantes. Il doit également être facilement communicable et d'exécution simple. La charge de travail administratif doit respecter le principe de proportionnalité.
- **Critères juridiques:** le modèle doit être le plus compatible possible avec le GATT/l'OMC et le marché intérieur européen de l'électricité. Cela doit notamment être pris en compte pour l'affinement de l'organisation du modèle, mais ne doit pas mener à exclure trop rapidement un type de modèle. Si les prérequis juridiques ne suffisent pas au regard de la législation suisse, ils doivent être complétés. La durée de mise en œuvre est le principal élément.