

Débâcle de la production électrique suisse

- Pertes financières des producteurs d'électricité
- Causes et remèdes
- Priorisation de la production indigène
- Proposition d'un arrêté fédéral urgent donnant temporairement la priorité sur le marché suisse de l'électricité à la production indigène



Ingénieurs, scientifiques et techniciens romands se réunissent au **Clubenergie.2051** pour débattre entre eux et sur le site internet de la politique énergétique suisse et mondiale. Leur ambition: regarder au-delà du cadre de la Stratégie énergétique fédérale 2050. A à leurs yeux cette stratégie est optimiste tant d'un point de vue technique qu'économique. La conviction profonde du Club: Notre avenir énergétique – demain, en 2050 et au-delà – ne sera assuré que par l'addition judicieuse de toutes les formes d'énergie, sans en idéaliser ni en diaboliser aucune.

www.clubenergie2051.ch

Contact: Bruno Pellaud – 027 483 1173 – pellaud@bluewin.ch

26 avril 2016

La débâcle d'Alpiq n'est pas une débâcle ordinaire. Il ne s'agit pas d'une entreprise ou d'un produit qui deviendraient trop chers suite à une mauvaise gestion. Il ne s'agit pas non plus de la domination de concurrents devenus plus compétitifs dans le cadre d'un marché identique pour tous. Le prix de revient du courant de nos grands barrages est correct, les propriétaires sont des collectivités publiques qui n'ont pas abusé des réserves. Et même le prix de vente actuel du kWh aux clients captifs (tous les «petits» clients en dessous d'une consommation de 100'000 kWh/an) suffit pour couvrir les coûts de l'hydraulique. On est donc dans un cas vraiment particulier.

Annoncées depuis 2015, la gravité de la situation et les causes profondes se sont confirmées. Médias et politiques commencent à en prendre conscience. Mais il y a souvent une certaine confusion, les explications ne sont pas toujours réalistes.

Il paraît donc important de bien comprendre le problème, afin d'appliquer les bons remèdes, de chercher les causes réelles, d'identifier les causes alibi (au profit d'autres objectifs que la santé financière des barrages) et d'évaluer les différents remèdes possibles.

Avec la débâcle d'Alpiq ce sont nos grands barrages, un élément clef de notre patrimoine économique et industriel, ainsi que nos centrales nucléaires qui sont menacés. Or le tandem «Hydraulique+Nucéaire» sera encore longtemps l'épine dorsale de notre approvisionnement et de notre indépendance électrique.

A. Éclairage

Trois effets s'additionnent pour expliquer cette débâcle:

- 1) la récession économique dans l'Union européenne freine la demande, provoque d'importants excédents de production et induit une baisse des prix à la bourse européenne de l'électricité. Cela reflète la différence entre l'industrie électrique, qui par nature fonctionne dans le long terme, et la bourse de l'électricité, qui par nature fonctionne sur le court terme.
- 2) la transition énergétique allemande subventionne massivement l'éolien et le solaire. Cette production est par ailleurs priorisée sur le réseau; ce dernier se voit contraint par la loi d'acheter la production, même sans en avoir besoin. Cela le force à se débarrasser des surplus *ailleurs*, car l'électricité ne se stocke ni facilement ni rapidement; ce qui le conduit à la brader à des prix de dumping qui accentuent encore la baisse des prix. En plus le caractère intermittent de ces nouveaux renouvelables, et le renoncement au nucléaire, oblige l'Allemagne à recourir en force à du charbon bon marché, car massivement subventionné pour occuper les mineurs du pays. Et une fois que ces grosses machines tournent...
- 3) l'ouverture du marché autorise (et incite économiquement) les distributeurs d'électricité suisses à ne plus acheter auprès des producteurs suisses. Distributeurs et producteurs

étaient étroitement associés, dans des coopératives comme EOS (fusionnée dans Alpiq) pour la Suisse romande. Ils se partageaient l'ensemble des frais. L'ouverture du marché a cassé cette communauté de destin.

Conséquence: les prix en bourse sont bien inférieurs au prix de revient de tout autre moyen de production. Les distributeurs trouvent assez de kWh pour un petit pays comme la Suisse à la bourse de l'électricité de l'UE. Ils ne vendent donc plus l'énergie des producteurs suisses. Ces derniers perdent leurs revenus et courent à la faillite.

Ordre de grandeur des prix de revient des différents kWh produits en Suisse

Nucléaire : 4 à 6 ct/kWh (y.c. provisions pour la gestion des déchets et le démantèlement)

Hydraulique : 6 à 8 ct/kWh

Éolien : 15 à 25 cts/kWh (sans compter le coût de stockage de grande quantité de kWh, ce que nous ne savons pas encore faire, qui pourrait doubler le prix)

Solaire PV : 20 à 40 ct/kWh (même problématique que l'éolien pour le stockage)

En comparaison, les prix à la bourse de l'électricité vont actuellement de 2 à 3 cts/kWh. Effet pervers pour les consommateurs: les distributeurs n'ont pas baissé les tarifs à leurs clients alors même que la Loi sur l'électricité les y oblige, sous peine de 100'000 francs d'amende.

Autres causes prétendues, mais fausses

Une mauvaise gestion de la production suisse? Non, les prix de revient sont révélateurs.

D'ailleurs les prix du kWh en Suisse sont un peu plus élevés qu'en France, mais pas dans le rapport des prix des loyers ou de l'alimentation. Les principaux actionnaires sont des collectivités publiques (cantons et communes) qui ont toujours veillé à une gestion parcimonieuse des entreprises électriques.

Le coût du nucléaire? Non, il est inférieur aux autres modes de production, stockage et démantèlement *inclus*. Le démantèlement et la gestion des déchets sont administrés par le Conseil fédéral et non par les exploitants de centrales ou la Nagra. Les coûts sont vérifiés par une commission ad hoc de la Confédération et une provision est déjà comprise dans le prix du kWh. Elle est de l'ordre de 1 ct/kWh. Même son doublement éventuel (mauvais rendement des capitaux, incertitude sur la période de cotisation restante avant la mise hors service) ne remettrait pas en cause la compétitivité du nucléaire. Ce sont env. 300 millions de francs qui sont versés chaque année au titre de cette provision.

Le mauvais choix des investissements: le fait de ne pas avoir investi dans les nouveaux renouvelables Absurde, il suffit de comparer les prix de revient!

Note concernant ce dernier point: la bonne santé des BKW (Berne) est parfois évoquée comme preuve qu'investir dans les bonnes et nouvelles technologies est un gage de succès. La vraie raison est que cette entreprise est restée «intégrée», la distribution et la production sont restées réunies, et ses clients sont restés captifs.

B. Les remèdes

Plusieurs remèdes ont été évoqués pour renforcer la production hydraulique dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050.

1^{er} remède: subventionner l'hydraulique ... comme tout le monde...

Déjà discuté au Parlement, le subventionnement se ferait par le biais d'une prime de marché de quelque 1 ct/kWh prise au fonds des taxes prélevées sur le prix de vente de l'électricité et destiné aux rétributions au prix coûtant (RPC) pour les énergies renouvelables.

2^e remède: nationaliser la production

Effet pervers: la Confédération va racheter des entreprises dont les citoyens sont déjà propriétaires par le biais des collectivités publiques, cantons et communes.

3^e remède: quotas fixes en faveur de l'hydraulique ou priorité à la production suisse

Les distributeurs sont par la loi forcés d'acheter en priorité des kWh produits en Suisse, au prix du marché suisse (prix de revient plus marge). Ils ne vont en bourse que lorsque la production suisse est insuffisante.

Les producteurs suisses n'écoulent en bourse européenne que lorsque leur production excède la demande. Avantages: le consommateur ne payerait pas plus qu'aujourd'hui et les producteurs rentreraient dans leurs frais parce qu'ils écoulent leur production au prix de revient. Désavantage: cette solution serait trop rigide sur le long terme dans le cadre d'un marché ouvert, mais est tout à fait acceptable comme mesure d'urgence à court terme.

En cas de hausse des prix massive en Europe, voire de pénurie, la stabilité de nos tarifs et notre sécurité d'approvisionnement seraient garanties, par notre parc de production, son degré élevé d'autosuffisance et son coût stable et comparativement favorable.

4^e remède: Alternative libérale pure

Elle consiste à libéraliser complètement le marché. Les distributeurs - et les consommateurs - s'approvisionnent à la bourse européenne. Cela en obligerait les distributeurs à répercuter leurs bas prix d'achat sur les tarifs aux consommateurs. Tant qu'il y aura des excédents en Europe, les prix resteront bas. De plus la Suisse - petit pays et grande prospérité - trouvera toujours assez de kWh bradés ou pas pour ses besoins. Néanmoins, la productivité et la compétitivité de la Suisse - deux facteurs économiques très affectés par le prix de l'électricité - deviendraient ainsi dépendantes de l'Europe.

Cette forme de libéralisme serait en fait un arrêt de mort pour la production suisse. Elle n'y survivrait pas. Les vrais libéraux acceptent que certains domaines d'activités humaines ne puissent pas fonctionner selon les critères du marché libre (Silvio Borner, éminent professeur bâlois de sciences économiques), des domaines qui revêtent une importance vitale pour le bon fonctionnement d'un pays : eau potable, réseau ferroviaire primaire et encore

électricité, car ces domaines – de par leurs caractéristiques et contraintes techniques – exigent un minimum d'encadrement pour assurer un approvisionnement collectif fiable et pour prévenir abus et effondrement des indispensables structures.

Ce «remède» ne serait pas fatal pour le consommateur suisse. Mais peut-on exclure que la demande ne remonte en force en Europe, et que les prix ne suivent? Il se peut aussi que la disponibilité des kWh ne soit plus garantie et qu'il y ait même rupture d'approvisionnement.

La débâcle de l'hydraulique – technique centenaire solide et reconnue pour la production d'électricité – est le signal d'alarme d'un grave dysfonctionnement créé par le virage énergétique. La nouvelle loi allemande sur les renouvelables devrait massivement réduire subventions et priorisation. Il est indispensable de corriger un énorme dérapage chez nous aussi.

Avant toute chose, le Parlement doit prendre soin de mieux définir la nature et le rôle des acteurs principaux du domaine de l'électricité dans le cadre d'une stratégie énergétique globale à long terme. Qui portera la responsabilité d'assumer l'approvisionnement du pays en électricité en tout temps? Les producteurs ou les distributeurs? Qui assumera la couverture des dommages et intérêts subit par les PME et l'industrie en cas de pénurie d'électricité? Comment s'imbriqueront les activités des deux secteurs électriques qui émergent, celui d'une production *centralisée et organisée*, et celui d'une production décentralisée faite de milliers de points de production? Le Conseil fédéral n'a pas anticipé ce genre de questions dans sa stratégie énergétique. Ce travail reste à faire. Les différents acteurs de la branche électrique devront dorénavant y participer activement pour que la stratégie énergétique fédérale – quelle qu'elle soit – y gagne en substance et en crédibilité.

La stratégie, c'est une chose. Encore faut-il agir rapidement pour bloquer la déstructuration de l'hydroélectricité suisse. C'est un remède de cheval que le Parlement doit mettre en place à très court terme et pour une durée limitée de 12 à 24 mois, le temps de voir venir et de prévenir la dé-capitalisation, voire la perte d'un patrimoine national.

C'est là le noyau central de la proposition du Clubenergie.2051, celle d'un arrêté fédéral urgent donnant temporairement la priorité à la production indigène sur le marché suisse de l'électricité.

Priorisation de la production nationale d'électricité

Projet d'arrêté fédéral urgent

Les nouvelles de ces dernières semaines venant de la branche hydraulique suisse donnent au débat sur la *Stratégie énergétique 2050* une dimension digne des enjeux qui s'y cachent pour notre économie et notre prospérité. Le cœur du débat: comment assurer un approvisionnement en électricité fiable?

Dans le passé, la production d'électricité était d'abord assurée par les innombrables petites sociétés locales de distribution elles-mêmes, à l'aide d'aménagements hydroélectriques locaux. Pour le reste, ces entreprises locales se ravitaillaient avant tout auprès de grandes sociétés de production suprarégionales. Les accords attribuaient à ces dernières certains avantages de monopole, mais surtout, leur imposaient une obligation quasi politique, celle de garantir l'approvisionnement du pays en toutes circonstances. Comme on sait, les sociétés suprarégionales et cantonales sont maintenant victimes du dumping international d'électricité.

Garantir l'approvisionnement

Qui portera à l'avenir la responsabilité ultime de l'approvisionnement de la Suisse en électricité, à court, moyen et long terme ? Pour l'instant, les sociétés suprarégionales ne sont déjà plus à même de remplir leur fonction historique. La tentation pour Alpiq de se séparer de la moitié de son hydraulique interpelle le monde économique et politique – forcé de se rendre compte qu'un pilier économique de la Suisse, le secteur de la production électrique n'est plus soutenu, écarté qu'il est par les distributeurs locaux, ses partenaires habituels. La situation est grave. Un énorme capital d'infrastructure se voit gaspillé par la vente à vil prix d'actifs solides.

Pour minimiser les dégâts au plus vite, le Parlement doit prendre des mesures d'urgence; lesquelles?

Subventions: Le Parlement considère actuellement l'octroi d'une subvention, par ailleurs très modeste, dont ne bénéficieraient peut-être que des sociétés en difficulté extrême. Un pilier centenaire de l'économie suisse ne devrait pas avoir besoin de subventions! Ce n'est pas la solution, car son application serait difficile pour rester équitable à travers la Suisse et dans le temps, entre l'immédiat et le long terme. Il y a déjà assez de subventions dans la nouvelle politique énergétique. La CEATE-E doit revoir le dossier et prendre en considération d'autres voies.

Taxes et droits de douane : c'est un mécanisme de défense légitime en cas de *dumping manifeste* dans le cadre de l'Organisation *mondiale du commerce* (OMC). L'*Accord anti-dumping* de l'OMC spécifie le cadre des actions défensives autorisées :

- a) le pays concerné doit annoncer la présence de *dumping* et déposer dans les quatre mois (au maximum six) un dossier explicatif
- b) le gouvernement peut intervenir auprès de l'OMC, même sans une plainte préalable et sans l'accord de la branche économique affectée;
- c) le volume de produits importés soupçonnés de *dumping* doit représenter au moins 5% du volume de produits commercialisés dans le pays;
- d) en cas d'urgence, le pays peut prendre des mesures immédiates, sans attendre la soumission du dossier de *dumping* et son examen;
- e) taxes et droits de douane ne doivent pas dépasser la différence entre prix- *dumping* et coût de revient.

Taxes ou droits de douane ne seraient pas faciles à gérer dans le cas de l'électricité. Comment différencier entre les flux de courant méritant l'étiquette "*dumping*" et les autres ?

Il faudrait suivre tout le trafic transfrontalier, lever l'impôt et ensuite distribuer les revenus de manière équitable. Bref, cette solution exigerait un fardeau bureaucratique considérable. En fait, dans un grand nombre de cas suivis par l'OMC, les pays utilisent d'autres mécanismes de rétorsion que taxes et droits de douane, par exemple des normes techniques ou environnementales, ou tout autre moyen permettant de discriminer le produit de *dumping*.

Constat : *le Conseil fédéral aurait dû depuis longtemps déposer un dossier auprès de l'OMC pour annoncer le dumping dans le domaine de l'électricité, ne serait-ce que pour marquer une position de pré-négociations.*

Prioriser pour assurer

En fait, ce n'est pas l'aspect financier qui doit primer - entre subventions, taxes ou droits de douane. **Ce qui est important, c'est le maintien en fonctionnement et en bon état de l'infrastructure productrice de ce pays.** *«C'est un cercle vicieux: la chute des revenus des producteurs entraîne une diminution dans la maintenance et le renouvellement des installations»,* relève Dominique Gachoud, directeur général du Groupe E (Nouvelliste, 12 avril 2016)

Maintenir en fonctionnement l'infrastructure productrice implique une priorisation de la production nationale, ce que certains politiciens ont appelé "modèle des quotas". Le Conseiller aux États grison Martin Schmid avait en 2014 déjà proposé que les distributeurs suisses reprennent une part de 60% de l'hydraulique et du renouvelable suisse pour approvisionner leurs clients captifs. Dans un article de la *Südostschweiz* du 16 mars dernier, Martin Schmid revient sur sa proposition et conclut : *«La Stratégie énergétique 2050 entre en phase finale ; ... le thème de l'hydraulique doit revenir sur la table. Ça ne suffit pas de hausser les épaules et de regarder passivement l'hydraulique s'en aller à vau-l'eau. Il faut résolument intervenir ».*

Au politique de réagir au plus vite avant même que le débat de la stratégie énergétique arrive à terme, par exemple *«en encourageant les distributeurs à effectuer une plus grande part de leurs achats chez des producteurs d'hydroélectricité. À un prix qui permette la viabilité de telles installations»,* estime le professeur Franco Romerio de l'Université de Ge-

nève (*Nouvelliste*, 12 avril 2016). La balle est dans le camp des collectivités, avant tout la Confédération. Comment réaliser ce modèle des quotas en pratique, qui en fait revient à imposer une priorité à la production suisse pour l'approvisionnement des clients captifs des distributeurs locaux ?

Arrêté fédéral urgent

Comme le temps presse, c'est un *arrêté fédéral urgent* qui semble devoir être l'option la plus appropriée pour protéger notre production indigène. Par définition, un arrêté doit s'appuyer sur la Constitution fédérale ou sur une loi existante. Pour notre objectif, la Constitution avait anticipé :

Art. 103 Politique structurelle. *La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.*

L'art. 103 – qui concerne essentiellement le maintien d'une infrastructure nationale dans les domaines d'importance vitale pour le pays – ne peut plus être ignoré par le monde politique. La gravité de la situation dans la branche électrique impose à celui-ci le recours à cet article de la Constitution pour assurer l'existence de la branche. Il faut donc déroger ici temporairement au principe de la liberté économique. Les règles de l'OMC offrent dans ce cas suffisamment de flexibilité pour tolérer de telles dérogations, puisqu'il s'agit ici d'assurer l'existence d'une branche économique de première importance

Cet arrêté fédéral urgent destiné à stabiliser le marché suisse de l'électricité instituerait une priorisation **provisoire** de la production suisse. Ce que l'Allemagne fait légalement dans le cadre de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce – donner une priorité absolue sur son marché à ses propres énergies renouvelables –, la Suisse peut aussi le faire en faveur de sa production nationale. Un arrêté qui serait provisoire, aussi longtemps que le prix européen de l'électricité resterait en dessous des coûts de production. Certes, ce serait là une entorse au principe de la liberté économique, mais une exception temporaire, le temps de laisser tarir les surplus de courant venant d'Allemagne et de voir s'évaporer la générosité des ménages allemands à subventionner la consommation suisse.

À court terme, ce ne sont ni les subventions, ni les taxes et droits de douane, qui pourront empêcher le déclin du secteur de la production électrique en Suisse. Une intervention fédérale **rapide** s'impose, en dehors du cadre de la *Stratégie énergétique 2050*. En effet, ni les promoteurs de cette stratégie, ni ses adversaires ne peuvent contempler avec sérénité une production nationale restant vacillante pour encore de nombreuses années.

Arrêté fédéral urgent pour la sauvegarde de la production indigène d'électricité

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art. 103 (Politique structurelle) et 165 de la Constitution fédérale

vu la loi sur l'approvisionnement en électricité de 2007,

arrête:

A. Buts

Cet arrêté fédéral urgent vise la sécurisation immédiate d'une production indigène de courant électrique fiable. Il propose des mesures particulières, sur la base de l'art. 103 de la Constitution qui traite de la sauvegarde des infrastructures d'importance nationale.

En s'appuyant sur le texte de la loi sur l'approvisionnement en électricité, le présent arrêté urgent modifie provisoirement certains articles de la loi, dans le but de prioriser et de protéger la production indigène, afin de prévenir des pertes de patrimoine dans l'infrastructure électrique nationale.

B. Dispositions adoptées

(Modifications provisoires de la Loi sur l'électricité marquées ici en caractères gras)

Art. 1 - Buts - al. 2, let. b

(Elle fixe également les conditions générales pour:...)

*maintenir et renforcer la compétitivité du secteur suisse de l'électricité sur le plan **national** et international.*

Art. 3 - Coopération et subsidiarité - al. 1

*La Confédération et, dans les limites de leurs compétences, les cantons associent les organisations concernées, notamment **les distributeurs d'électricité** et les organisations économiques, à la mise en œuvre de la présente loi.*

Art. 9 - Mesures en cas de mise en danger de l'approvisionnement – al. 3

*Pour l'acquisition d'électricité et le développement des capacités de production, **la production nationale et les énergies renouvelables produites sur le territoire**, ont la priorité **sur le marché libre national**.*

C. Dispositions finales

- 1. Le présent arrêté est déclaré urgent conformément à l'art. 165, al. 1, de la Constitution.*
- 2. Il est sujet au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. b, de la Constitution.*
- 3. Il entre en vigueur le (1er septembre 2016) et a effet jusqu'au (31 décembre 2018).*
- 4. Durant la période de validité du présent arrêté urgent, l'aliénation d'actifs de l'infrastructure électrique nationale à des entités non suisses est proscrite.*