Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Simon Bischof / Eliane Aebischer 2017-CE-153
Baisse annoncée de la redevance hydraulique

I. Question

Le Conseil fédéral a mis en consultation, le 22 juin 2017, une révision de la loi sur les forces hydrauliques. Elle concerne, en particulier, la redevance hydraulique qui est une taxe publique grevant le droit d'usage particulier d'un cours d'eau public à un endroit précis en vue de produire de l'électricité. Il propose une baisse de la redevance maximale de 110 francs par kilowatt théorique (CHF/kW_{br}) à 80 francs par kilowatt théorique en tant que solution transitoire pour les années 2020 à 2022. A partir de 2023, cette réglementation transitoire devrait être remplacée par un modèle flexible dans lequel la redevance maximale se composerait d'une partie fixe et d'une partie variable dépendant du prix du marché.

Nous sommes interpellés par cette proposition. Elle est de notre point de vue injustifiée et mettrait en plus à mal les rentrées financières de nombreuses collectivités publiques.

Selon les chiffres du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, le canton de Fribourg est aussi concerné avec une différence envisagée de 2 millions de francs sur 8 millions.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quel avis a-t-il sur la révision de la loi sur les forces hydrauliques ?
2. Compte-t-il s'associer à certaines démarches particulières déjà annoncées par d'autres cantons pour faire valoir ses intérêts ?

26 juin 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Quel avis a-t-il sur la révision de la loi sur les forces hydrauliques ?

La situation actuelle du marché de l'électricité est particulièrement difficile principalement en raison d'une surproduction au niveau européen, dû aux prix avantageux de l'électricité produite à base de charbon, aux prix bas du CO_2 dans le système européen d'échange de quotas d'émission et au fort subventionnement des énergies renouvelables, essentiellement en Allemagne. L'énergie hydraulique suisse souffre particulièrement de la baisse des prix de l'électricité sur le marché.

Pour rappel, jusqu'à l'ouverture du marché des clients finaux en 2009, les coûts de revient de l'hydraulique étaient assumés solidairement par l'ensemble des consommateurs.

Or, depuis cette libéralisation partielle du marché, la compensation de la taxe n'est actuellement plus possible même lorsque les prix sont bas ce qui a pour conséquence de provoquer chez les producteurs des pertes selon l'évolution des prix sur le marché européen. On peut observer que les coûts de production des grandes centrales sont aujourd'hui supérieurs aux prix de l'électricité sur le marché européen. Cette situation remet en cause la rentabilité des centrales hydroélectriques et la sécurité d'approvisionnement en énergie.

La production d'électricité à partir de la force hydraulique tient une place importante dans la stratégie énergique 2050 de la Confédération. La production électrique issue des énergies renouvelables doit progressivement augmenter. La force hydraulique doit être développée pour atteindre une production annuelle moyenne d'au moins 43 TWh à l'horizon 2035 et de 44,15 TWh d'ici à 2050. A titre de référence la production hydroélectrique était de 35 TWh en 2010. En cohérence avec la stratégie énergétique fédérale, le canton de Fribourg veut valoriser de manière optimale le potentiel hydraulique du canton. Le potentiel de développement de la force hydraulique dans le canton a été évalué à environ 208 GWh/an. Cette détermination considère en particulier la production de 158 GWh/an du projet turbinage de l'eau du lac de Schiffenen au pied du lac de Morat.

Il est important de soutenir la production hydroélectrique, qui tient un rôle central dans la politique énergétique du pays et du canton. Les investissements dans des projets de centrales hydrauliques contribuent à préserver l'environnement, à créer des emplois et de la plus-value. Etant donné qu'un redressement des prix de l'électricité à court terme n'est pas en vue, les exploitants ne bénéficient plus des gains correspondants qui seraient très utiles pour de nouveaux investissements dans l'énergie hydraulique. Ainsi, cela crée un climat défavorable pour investir dans le renouvellement des installations et la réalisation de nouveaux grands projets permettant d'accroître la capacité de production et répondre aux objectifs fixés. De plus, cela pourrait engendrer des problèmes de sécurité dans la mesure où les coûts investis dans l'entretien et la modernisation des barrages sont limités.

Pour rappel, dans le canton de Fribourg, la redevance hydraulique représente la rémunération que la société concessionnaire doit verser chaque année au canton pour l'octroi du droit exclusif d'utilisation, sur un site donné, de la force hydraulique d'un cours d'eau public. La redevance hydraulique est fixée par les cantons qui doivent respecter les limites posées par le droit fédéral. La loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques en vigueur (LFH, RS 721.80) fixe le montant maximum de la redevance hydraulique (art. 49 al. 1 LFH). La redevance hydraulique annuelle maximale ne pouvait pas excéder 80 francs par kilowatt théorique jusqu'à fin 2010, 100 francs jusqu'à fin 2014 et ne peut pas dépasser 110 francs jusqu'à fin 2019. Ce montant n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs années alors que parallèlement le prix de le la vente de l'électricité en gros n'a cessé de chuter sur le marché, provoquant par conséquent une hausse des coûts de revient et des pertes pour les installations.

Les petites centrales hydrauliques (<10 MW) bénéficient déjà depuis le 1er janvier 2008 du système de la rétribution à prix coûtant (RPC). Ce système compense la différence entre le coût de la production et le prix du marché, garantissant ainsi aux producteurs d'électricité renouvelable un prix qui couvre leurs frais.

La stratégie énergétique 2050, qui s'est concrétisée dans un premier temps par l'adoption, le 21 mai 2017, par le peuple suisse d'une nouvelle loi sur l'énergie (LEne), prévoit des mesures visant à développer la production hydroélectrique. Deux nouveaux mécanismes de financement

permettront de soutenir la production dans les grandes centrales hydroélectriques (puissance > 10 MW). Lors de rénovations ou d'agrandissements de grandes centrales hydroélectriques une contribution d'investissement sera accordée au propriétaire de l'installation (art. 26 LEne). D'autre part, les exploitants de grandes installations hydroélectriques pourront bénéficier d'une prime de marché limitée à cinq ans (2018–2022) rétribuant l'électricité produite devant être vendue sur le marché en dessous du prix de revient (art. 30 LEne).

Une procédure de consultation est actuellement en cours concernant la révision de la LFH. Le délai de cette consultation a été fixé au 13 octobre 2017. Le projet a pour objet l'adaptation des redevances hydrauliques. Selon l'article 49 al. 1bis LFH, le Conseil fédéral doit soumettre en temps utile à l'Assemblée fédérale un projet d'acte fixant le taux maximal de la redevance hydraulique applicable à partir du 1er janvier 2020. Le projet prévoit de fixer la redevance hydraulique maximale à 80 fr./kW$_{br}$ pendant une période transitoire allant de 2020 à 2022. La réglementation transitoire pour la redevance hydraulique maximale conduira à une baisse de revenus pour les cantons et les communes. Afin de réduire les conséquences pour les collectivités, la Confédération soumet aux milieux intéressés une alternative consistant à appliquer pendant la période transitoire une réduction uniquement aux centrales qui sont nettement déficitaires. Un nouveau système de détermination des redevances hydrauliques sera proposé ultérieurement dans un projet séparé de révision de la LFH. Ce système devrait être plus flexible. Le système actuellement ébauché prévoit une redevance fixe maximale, qui est indépendante de la situation sur le marché, et une part variable qui s'ajoute à la part fixe. La part variable dépend du prix de marché de référence de l'électricité provenant de la force hydraulique suisse.

Dans le canton de Fribourg, il n'existe actuellement pas de loi cantonale pour l'exécution de la LFH. Le système de détermination des redevances est fixé dans chacune des concessions octroyées. Il y est précisé que la redevance hydraulique correspond aux maximum du montant prévu par la législation fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques. Actuellement le tarif appliqué dans le canton de Fribourg pour les redevances hydraulique est donc de 110 fr./kW. A noter que les installations hydroélectriques dont la puissance n'excède pas 1 mégawatt sont exemptées de la redevance hydraulique (art. 49 al. 4 LFH). En 2016 la redevance pour l'utilisation de la force hydraulique dans le canton de Fribourg s'est élevée au total à 8 940 668 francs un appliquant un tarif de 110 fr./kW, qui correspond au taux maximum prévu par le droit fédéral. Si le taux maximum devait être abaissé à 80 fr./kW, conformément au projet de modification de la LFH actuellement en consultation, la redevance pour 2016 serait été de 6 502 304 francs. Concrètement, appliquée au cas de l'année 2016, une réduction du montant maximum de la redevance hydraulique passant de 110 fr./kW à 80 fr./kW aurait conduit à un manque à gagner pour l'Etat de Fribourg de 2 438 364 francs.

Le canton de Fribourg reconnaît que la réduction du montant des redevances hydrauliques perçues par les cantons serait favorable pour la production hydroélectrique. Elle allègerait les charges financières qui pèsent sur les grandes centrales hydroélectriques, ce qui devrait renforcer leur compétitivité. Toutefois, le Conseil d'Etat estime que le moyen choisi, à savoir la réduction de la redevance hydraulique même sur une période limitée, n'est pas judicieux dans le cas présent.

En effet, il pénalise premièrement les bénéficiaires de la redevance, majoritairement les pouvoirs publics des régions de montagne, alors que ces derniers n'endossent pas de responsabilité directe des conséquences de la politique énergétique européenne. Ensuite, les coûts supplémentaires de la

redevance observés ces dernières années sont relativement faibles en comparaison avec les coûts de revient globaux.

En outre, il faut noter que selon la Commission fédérale de l'électricité près de 50 % de la production d'électricité hydraulique est vendue aujourd'hui encore à son coût de revient à des clients captifs dans l'approvisionnement de base et est ainsi rentable. Enfin, il faut mentionner que la rentabilité des installations doit être appréciée dans une perspective à long terme, celle-ci oscillant en principe sur la durée de vie d'une installation aux environ de 3 %.

Le Conseil d'Etat cautionne le fait qu'il faut absolument trouver une solution pour soutenir la force hydraulique durant une période transitoire, car il est impératif de soutenir la production indigène pour assurer notre approvisionnement en électricité à moyen et à long terme. Cependant, il est d'avis que la modification de la loi sur les forces hydraulique telle que proposée n'apporte pas la solution adéquate à la résolution du problème. Il est donc défavorable à la réduction du montant maximum de la redevance hydraulique, tel que proposé par le Conseil fédéral dans le projet de modification de la LFH. Il recommande que le tarif maximum de la redevance hydraulique soit maintenu à 110 fr./kW en attendant une proposition définitive du Conseil fédéral d'un nouveau système de détermination des redevances hydrauliques. Il faut souligner que la redevance répond au juste principe de la rémunération d'une prestation offerte, à savoir l'attribution de concessions par les cantons pour l'utilisation de la force hydraulique à des entreprises susceptibles d'en faire le commerce. Dans ce sens, il faut aussi mettre en évidence que les bénéfices d'exploitation ne profitent souvent pas aux cantons/communes hébergeant les infrastructures. Dès lors, comme solution au problème soulevé, il serait certainement plus pertinent d'examiner la faisabilité de solutions consistant par exemple à taxer le « courant sale » entrant en Suisse, même si le Conseil national a récemment (8 mars 2017) décidé de renoncer aux taxes incitatives. Dans la seconde étape de la stratégie énergétique 2050, il était initialement prévu de remplacer, à partir de 2021, le système de subventions de la première étape par un système d'incitations. Un système fondé sur des taxes différentes en fonction du type d'énergie ne serait toutefois pas conforme aux accords commerciaux internationaux et au droit européen.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de poursuivre la réflexion et développer de nouveaux outils afin de soutenir le développement de la force hydraulique tout en veillant à préserver le climat (ex : renforcement du système de taxe sur le CO_2 et création d'un fond d'investissement pour la production d'hydroélectrique). Ainsi, la Suisse serait cohérente avec sa stratégie énergétique 2050, et donnerait un signal fort aux pays soutenant encore de manière massive les énergies fossiles, signal qui serait également très positif dans le cadre de la mise en œuvre des engagements en faveur du climat pris à Paris lors de la COP21.

Pour information, le Conseil d'Etat a récemment initié un processus afin de rédiger une loi réglant l'utilisation du domaine public des eaux et en particulier la gestion de la force hydraulique. Il est prévu de fournir au Conseil d'Etat durant l'automne 2017 un rapport préliminaire. Ce dernier sur cette base donnera des instructions et orientations sur les grands axes qui serviront de fondements à un avant-projet de loi.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat évaluera si les mesures proposées au niveau fédéral, qui pour rappel vont au-delà de la seule problématique du montant de la taxe (reconnaissance d'un intérêt national, assouplissement de la procédure d'autorisation, délai d'expertise raccourci, etc.) sont adéquates et suffisantes pour soutenir durablement la production et le développement de l'hydro-

électricité. Dans ce cadre, il examinera notamment le sort réservé aux installations de pompage-turbinage, lesquelles sont importantes à la régulation du réseau et qui à cette fin ont un rôle extrêmement important à jouer dans les décennies à venir pour le stockage des différentes productions d'énergies renouvelables planifiées en Suisse.

Au final, il conviendra de mener des réflexions afin de développer éventuellement des solutions à l'échelle cantonale.

2. *Compte-t-il s'associer à certaines démarches particulières déjà annoncées par d'autres cantons pour faire valoir ses intérêts ?*

Le Conseil d'Etat de Fribourg entend s'associer aux démarches entreprises par les cantons alpins. Il est d'avis qu'il faut prévoir des mesures ciblées pour les entreprises en difficulté mais s'oppose en revanche à une baisse générale des redevances.

3 octobre 2017