Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Mandat 2022-GC-153

Folie des prix de l'électricité : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise !

Auteur-e-s :	**Rey Alizée / Bonny David / Zurich Simon / Moussa Elias / Savoy Françoise / Jaquier Armand / Kubski Grégoire / Mauron Pierre / Levrat Marie / Müller Chantal**
Nombre de cosignataires :	**8**
Dépôt :	**06.09.2022**
Développement :	**06.09.2022**
Transmission au Conseil d'Etat :	**07.09.2022**
Réponse du Conseil d'Etat :	**20.06.2023**

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 6 septembre 2022, les député-e-s signataires demandent au Conseil d'Etat d'élaborer un « chèque électricité » pour les ménages fribourgeois à bas et moyens revenus, visant à compenser la hausse des coûts de l'électricité, estimée à 180 francs pour un ménage moyen, ceci afin de préserver leur pouvoir d'achat et éviter un recul dommageable des dépenses auprès des entreprises du canton. Le Conseil d'Etat est en outre chargé de prévoir un financement indirect de la mesure en augmentant les dividendes versés à l'Etat de Fribourg par les entreprises électriques dans lesquelles il est actionnaire majoritaire et en cas de bénéfices futurs de ces dernières.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme il le sera expliqué ci-après (ch. 1), le mandat tel que déposé est formellement irrecevable. Cependant, par souci d'économie de procédure, le fond du mandat fera également l'objet d'un examen (ch. 2).

1. Irrecevabilité formelle du mandat

Il convient en premier lieu de se pencher sur la recevabilité de l'instrument parlementaire choisi par les député-e-s signataires en vue de requérir l'élaboration de « chèques électricité » à l'intention des ménages fribourgeois à bas et moyens revenus. L'article 79 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1) prévoit que le mandat est la proposition faite au Grand Conseil d'amener le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine ressortissant à la compétence de ce dernier. L'aliéna 2 let. a précise que le mandat est irrecevable s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi. Actuellement, il n'existe pas de base légale permettant l'instauration de « chèques électricité » tels que proposés par les député-e-s signataires et ce, tant au niveau fédéral ou cantonal. La mise en œuvre de l'aide financière spécifique destinée à un cercle délimité de destinataires dans un contexte particulier doit

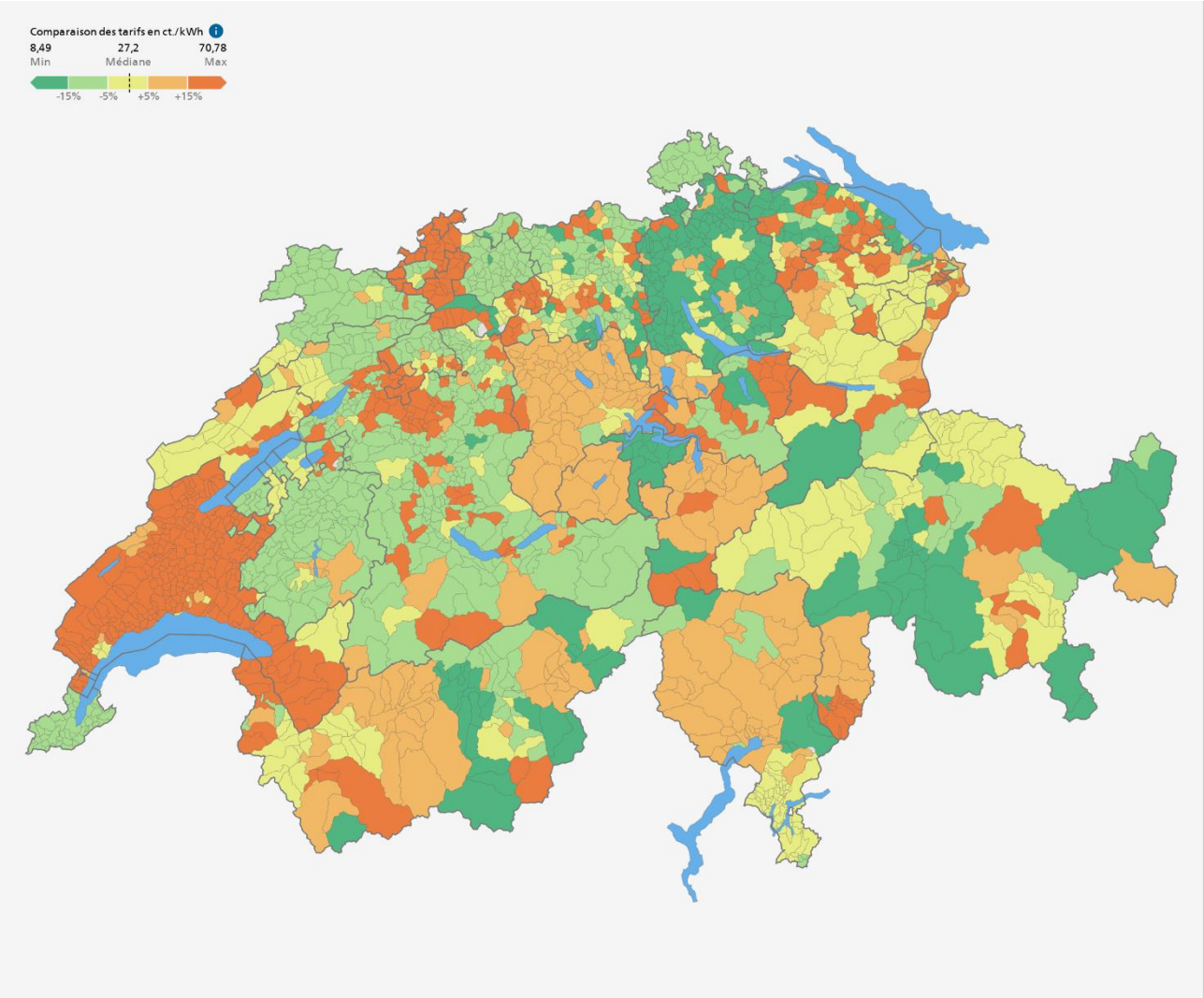
dès lors être examinée à l'aune des dispositions générales relevant de la loi sur les subventions (LSub ; RSF 616.1). La mesure envisagée semble se recouper avec la notion de contribution individuelle prévue à l'article 5 LSub. D'après cet article, est une contribution individuelle la contribution que l'Etat octroie à des individus dans un but social ou culturel et qui ne présuppose pas l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public par ceux-ci. Sous réserve de l'exception prévue à l'article 9 al. 2 LSub, selon lequel les aides financières uniques de moins de 100 000 francs ou périodiques d'un montant annuel inférieur à 20 000 francs peuvent être instituées par voie réglementaire, les subventions doivent répondre au principe de légalité et, partant, être instituées par une loi (art. 9 al. 1). Les contributions individuelles ne sont toutefois pas des aides financières au sens de l'art. 3 LSub de sorte que l'exception précitée ne trouve pas d'application s'agissant de la mesure proposée par les député-e-s signataires. Ainsi, pour que le mandat puisse être exécuté conformément à la volonté de ces derniers et dernières, une base légale formelle devrait dès lors être créée. Cette compétence n'est pas du ressort du Conseil d'Etat et le mandat remet ainsi en cause la répartition des tâches entre ce dernier et le Grand Conseil. Le mandat est ainsi irrecevable. Au surplus, il est rappelé qu'en plus du principe de légalité précité, la mise en œuvre de subventions doit également répondre aux principes d'opportunité et de subsidiarité (art. 9 al. 3, 10 et 11 LSub), ce qui semble ne pas être le cas dans le présent cas comme ceci est développé ci-après.

2. Appréciation sur le fond du mandat

Bien que l'irrecevabilité du mandat doive être constatée, le Conseil d'Etat reconnaît que l'augmentation des coûts de l'électricité, annoncée par les gestionnaires de réseau de distribution suisses au 31 août 2022, est importante. Selon les montants avancés par les député-e-s signataires, la hausse atteint en effet 15 francs par mois pour un ménage moyen fourni par Groupe E.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois les grandes variations de prix qui peuvent exister entre les différents gestionnaires, dues principalement aux différences de stratégie d'approvisionnement et de production propre ainsi qu'aux coûts d'entretien du réseau qui peuvent différer. Les chiffres moyens cantonaux fournis par la commission fédérale de l'électricité (ELCom) correspondent aux prix proposés par Groupe E et ne tiennent pas compte des autres gestionnaires proposant des tarifs différents. Un tableau récapitulatif est présenté plus loin dans la réponse par soucis de transparence. Le tarif moyen est de 25,35 centimes par kWh en 2023, le canton de Fribourg se situe donc en dessous de la médiane suisse, laquelle se trouve à 27,2 centimes, alors qu'il se situait sur la médiane en 2022. La situation dépend en outre fortement de la commune et du distributeur, comme le montre le graphique suivant.

Comparaison des tarifs en ct/kWh



Source : Commission fédérale de l'électricité Elcom, 2023.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le prix de l'électricité a quatre composantes. Il englobe le tarif d'utilisation du réseau (prix pour le transport de l'électricité de la centrale au consommateur), lequel est passé en moyenne de 9,47 à 9,97 par kWh, le tarif de l'énergie (prix de l'énergie électrique fournie, produite par l'exploitant ou achetée en amont par ce dernier), lequel est passé en moyenne de 9,39 à 13,08 centimes par kWh, les redevances dues aux collectivités publiques (taxes et redevances communales et cantonales), lesquelles sont nulles au niveau cantonal mais sont perçues par certaines communes, et le supplément sur le réseau (redevance fédérale pour l'encouragement des énergies renouvelables, pour le soutien de la grande hydraulique et pour l'assainissement écologique des centrales hydrauliques), lequel s'élève comme l'année précédente au maximum légal de 2,3 centimes par kWh. L'augmentation de la composante réseau a donc été de 5,2 % en moyenne cantonale contre 7% en moyenne suisse, et celle de la composante énergie de 39 % en moyenne cantonale contre 64% en moyenne suisse, selon les calculs de l'Elcom[1]. Les

[1] Prix de l'électricité en Suisse (admin.ch).

redevances cantonales sont quant à elles restées nulles, contre une augmentation de 11 % en moyenne suisse. Le canton, à l'inverse de certaines communes, ne peut agir sur le prix de l'électricité par le biais de cette composante-là. Le tableau suivant, issu des chiffres communiqués par Elcom, résume la situation et présente les différentes nuances au niveau cantonal[2].

	Prix en centimes des différentes composantes					
Gestionnaire et année de référence	Total	Tarif de l'électricité	Utilisation du réseau	Redevances aux communes	Supplément de réseau	Différence 2022-2023 en centimes
Groupe E 22	21.16	9.39	9.47	0.00	2.30	4.19
Groupe E 23	25.35	13.08	9.97	0.00	2.30	
IB-Murten 22	21.43	7.92	10.65	0.56	2.30	21.20
IB-Murten 23	42.63	27.42	12.35	0.56	2.30	
Gruyère Energie 22	20.11	8.07	9.19	0.55	2.30	8.51
Gruyère Energie 23	28.62	15.25	10.44	0.63	2.30	

Le Conseil d'Etat rappelle que la hausse des prix concerne également tous les carburants et combustibles et que cette dernière est perceptible depuis la reprise économique post-pandémie et surtout la guerre en Ukraine. Cette évolution des prix de l'énergie dans sa globalité a contribué à l'augmentation de l'inflation. Celle-ci reste toutefois modeste par rapport à d'autre pays. En 2022, le taux de variation annuel de l'indice des prix à la consommation (IPC) a été de 2.8 %, contre 9.2 % pour la zone euro. Cela s'explique notamment par le fait que la part des dépenses des ménages consacrées à l'énergie est relativement faible et que les milieux économiques veillent à l'efficacité énergétique. Le renchérissement dans le domaine de l'énergie devrait se stabiliser. L'indice de la composante énergie et carburant de l'IPC en mars 2023 était en recul par rapport au mois précédent[3].

Il faut rappeler qu'en novembre 2022, le Conseil fédéral a discuté des diverses mesures destinées à soutenir les entreprises et les ménages face à la forte hausse des prix de l'énergie et à l'inflation, et conclu que ni la situation économique ni l'inflation ne justifiaient une intervention. Le Conseil d'Etat estime donc qu'au vu l'augmentation modérée des prix de l'électricité en comparaison nationale, aucune intervention au niveau cantonal ne se justifie non plus à ce stade. Il partage en outre l'avis exprimé par le Conseil fédéral dans sa réponse à l'interpellation 22.3847 Pfister Gerhard, « Protéger le pouvoir d'achat. Bons d'achat pour les ménages à bas ou à moyens revenus », selon lequel il conviendrait de cibler les personnes qui sont les moins capables de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie, et d'éviter des mesures basées sur « le principe de l'arrosoir », tels que des bons d'achat ciblés et limités dans le temps, qui pourrait grever inutilement le budget des pouvoirs publics. Corrélativement, le Conseil d'Etat est d'avis que la distribution de « chèques

[2] Il peut exister certaines différences communales liés à certains prix, c'est notamment le cas pour la ville de Bulle qui présente certains coûts très légèrement plus faibles que ceux présentés notés sous Gruyère Energie.
[3] Voir notamment le communiqué de l'Office fédéral de la statistique sur l'indice des prix à la production et à l'importation en mars 2023.

électricité » n'aurait pas forcément pour effet une diminution moindre des dépenses des ménages auprès des entreprises fribourgeoises, dès lors que de tels chèques devraient alors, pour les personnes les mieux ciblées, leur permettre de pourvoir aux besoins de première nécessité, profitant indirectement essentiellement à la grande distribution.

Si, d'une manière générale, le pouvoir d'achat des ménages à plus faible revenu se trouve érodé par l'inflation, il faut rappeler également que le système de sécurité sociale dispose déjà de différents instruments pour les personnes les moins aptes à faire face au renchérissement. S'agissant des prestations complémentaires, le montant de ces dernières et des prestations transitoires ont notamment été adaptés au 1er janvier 2023. Les montants annuels des prestations complémentaires et des prestations transitoires, destinées à couvrir les besoins vitaux, sont ainsi passées de 19 610 à 20 100 francs pour les personnes seules et de 29 415 à 30 150 francs pour les couples. Ils sont également passés à 10 515 francs pour les enfants âgés de plus de 11 ans et à 7380 francs pour les enfants de moins de 11 ans.

Dans le cadre de l'aide sociale, les charges courantes sont prises en considération dans la couverture des besoins fondamentaux selon l'article 11 de l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.12). Une recommandation a été adressée par le Service de l'action sociale aux Services sociaux régionaux le 16 septembre 2022 pour prendre en compte les effets du renchérissement dans le calcul des prestations d'aide sociale conformément à la proposition de la Conférence Suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

Concernant les dividendes versés à l'Etat par Groupe E, seul gestionnaire détenu majoritairement par l'Etat de Fribourg, le Conseil d'Etat rappelle que le résultat de cette entreprise est également impacté par les tarifs appliqués en amont par les fournisseurs auprès desquels elle achète du courant. Cela rend plus difficile une augmentation du taux de distribution du bénéfice sans impacter la santé financière de Groupe E. Puiser dans les dividendes pour le financement de tels chèques ne pourrait se faire qu'au détriment d'autres politiques publiques, voire d'autres mécanismes de soutien pour les ménages modestes.

De plus, les hausses du prix de l'électricité s'expliquent par une dépendance électrique du canton et plus largement de la Suisse en hiver envers différents partenaires européens. Dans cette optique, il est nécessaire que les gestionnaires de réseau puissent investir dans la production d'électricité locale avec des moyens financiers suffisants.

Finalement un subventionnement de la consommation d'électricité irait à l'encontre des objectifs climatiques prônés par le canton. En effet, ces chèques électricité seraient de nature à diminuer les incitations à réduire la consommation d'électricité pour les ménages ciblés.

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à

> d'une part, de constater l'irrecevabilité du mandat pour des raisons formelles ;
> d'autre part, par économie de procédure, d'examiner quand même la question sur le fond et de rejeter la demande pour les raisons invoquées au point 2.