

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Jean Tschopp et consorts – Quelle maîtrise de nos ressources énergétiques ?

#### **Rappel**

*Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral dévoilait sa stratégie de libéralisation totale du marché de l'électricité dès 2017, en mettant en consultation un arrêté fédéral sur la deuxième étape de l'ouverture du marché de l'électricité (nouvelle révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité, LApEI). Comme c'est déjà le cas actuellement pour les grands consommateurs (consommation supérieure ou égale à 100 MWh/an), les ménages et petits consommateurs pourraient ainsi choisir le fournisseur de leur choix.*

*Ce projet de révision est pourtant à l'exact opposé de la volonté populaire exprimée le 22 septembre 2002 lors de la dernière votation sur la libéralisation totale du marché de l'électricité rejetée par 52.6% du peuple suisse et par 69.7% des Vaudois ! Douze ans plus tard, les motifs plaidant en faveur d'un tel rejet se sont multipliés. A la suite de la catastrophe de Fukushima en 2011, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale décidaient la sortie progressive du nucléaire. Les modalités de cette sortie du nucléaire et la stratégie d'investissement dans les énergies renouvelables sont débattues en ce moment aux Chambres fédérales (Stratégie énergétique 2050).*

*Une ouverture totale du marché de l'électricité, privilégiant des profits à court terme pour les fournisseurs, ne les inciteront pas — bien au contraire — à investir dans les énergies renouvelables. Au surplus, la perte de maîtrise de nos ressources énergétiques, devenues l'objet d'enjeux géopolitiques décisifs, nous ferait dépendre de la stratégie d'Etats ou de groupes industriels étrangers soucieux avant tout de la défense de leurs intérêts nationaux, financiers et économiques. L'instabilité des coûts induite par l'ouverture complète du marché de l'électricité contraindrait les entreprises suisses à renoncer à des projets d'investissements dans les énergies renouvelables et hydrauliques, pourtant en phase avec les objectifs de développement durable imposés par la loi.[1]*

*Enfin, pour le consommateur final, des études indépendantes démontrent qu'au plan européen, le développement partiel ou total de la concurrence entre opérateurs n'a joué qu'un rôle secondaire sur le prix de l'électricité. Les prix de l'électricité au consommateur ont essentiellement dépendu des politiques nationales relatives à l'énergie (politique d'investissement ou mécanisme de contrôle des prix, comme prévu au plan fédéral à travers la Commission fédérale de l'électricité EICOM) et de facteurs économiques tels que le coût des matières premières et des énergies fossiles.[2]*

*Compte tenu des risques encourus, plusieurs cantons de Suisse romande, dont Vaud et Fribourg lors de leur rencontre intergouvernementale du 25 novembre 2014, ont exprimé leurs intentions d'entrer dans l'actionnariat de la société nationale pour l'exploitation du réseau électrique à haute tension SwissGrid. Cette prise de participation permettrait aux collectivités publiques suisses de conserver la maîtrise des investissements dans les réseaux électriques respectueux du développement durable.*

Saluant ces déclarations d'intention du Conseil d'Etat vaudois, les députés soussignés lui adressent les questions suivantes et le remercient d'ores et déjà pour ses réponses :

1. Comment le Conseil d'Etat perçoit-il le projet de libéralisation totale du marché de l'électricité du Conseil fédéral en lien avec les objectifs de développement durable[3] et de sortie du nucléaire ?
2. Compte tenu des risques encourus par cette libéralisation totale du marché de l'électricité, quelle stratégie le Conseil d'Etat entend-il mener pour conserver la maîtrise de nos investissements dans les ressources énergétiques ?
3. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de conduire une démarche concertée avec d'autres gouvernements cantonaux pour renforcer la participation des collectivités publiques au sein de SwissGrid ?
4. Quelle est la participation au sein de SwissGrid que le Conseil d'Etat estime nécessaire de détenir en mains publiques pour influencer sur sa politique d'investissement ?

Souhaite développer.

(Signé) Jean Tschopp

et 32 cosignataires

[1] Loi sur l'approvisionnement en électricité, art. 1 al. 1 let. a LApEI.

[2] Institut français des relations internationales (IFRI), Evolution des prix de l'électricité aux clients domestiques en Europe occidentale, novembre 2011, pp. 65-67. L'IFRI est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débats sur les grandes questions internationales.

[3] Art. 1 al. 1 let. a LApEI.

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Introduction**

En 2008, la Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) est entrée en vigueur. Elle prévoit une libéralisation du marché de l'électricité en deux temps : dès 2008 pour les gros consommateurs consommant plus de 100MWh par an et cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi une libéralisation pour tous les consommateurs.

La LApEI a également amené d'autres évolutions : la régulation des tarifs des réseaux électriques (qui restent un monopole "naturel") par l'ElCom et le transfert du réseau de transport électrique à très haute tension (THT) à Swissgrid, nouvelle société chargée de son exploitation. Cette société est devenue la pièce maîtresse du réseau helvétique de transport. Elle assure à la fois, le transport de l'énergie et la stabilité du réseau national en collaborant notamment avec les pays voisins. De plus, afin de remplir ses missions, elle doit planifier le développement du réseau de transport à court, moyen et long terme.

En 2013, les sociétés électriques suprarégionales – telles Alpiq, Axpo, BKW, etc.- ont transféré leur réseau THT à Swissgrid, dont elles sont actionnaires. La LApEI prévoit que Swissgrid veille à ce que son capital et les droits de votes qui en résultent soient détenus directement ou indirectement par les cantons et les communes (via par exemple des sociétés électriques dont les collectivités publiques sont actionnaires).

A la suite de l'accident nucléaire de Fukushima en 2011, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont décidé la sortie progressive du nucléaire et l'adoption de la stratégie énergétique 2050 visant à développer les énergies renouvelables et diminuer la consommation d'énergie. Ces travaux ont reporté le calendrier initialement prévu pour la deuxième étape de la libéralisation du marché de l'électricité. Finalement le Conseil fédéral a présenté à l'automne 2014 un projet d'arrêté fédéral pour l'ouverture complète du marché dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Depuis quelques années, le prix de l'énergie électrique sur les marchés de gros s'est effondré passant

d'environ 7 cts/kWh en 2011 à 4.5 cts/kWh en 2014. Cette baisse très sensible a mis en difficulté les producteurs suisses d'électricité, dont Alpiq, propriétaire de nombreux ouvrages hydroélectriques. Cette société a décidé en mai 2014 de céder sa participation (actions et prêts d'actionnaire) dans Swissgrid. Alpiq détient actuellement 30.7 % des actions de la société nationale du réseau

#### *La position du Canton de Vaud sur la libéralisation complète*

Lors de sa séance du 21 janvier 2015, le Conseil d'Etat a pris position sur le projet de libéralisation. Il souligne que la libéralisation totale du marché suisse de l'électricité s'inscrit dans le cadre de la négociation d'un accord avec l'Union européenne dans ce domaine. Cependant, l'affaissement du prix de l'énergie électrique au cours des dernières années a des conséquences néfastes sur la rentabilité des usines hydroélectriques suisses. Cet élément absent au moment de l'entrée en vigueur de la LApEI en 2008, a été pris en compte dans sa réflexion.

Malgré les avantages, réels mais modestes, pour les petits consommateurs en termes de prix, le projet de libéralisation apportera également son lot d'inconvénients. Les entreprises électriques perdront la possibilité de vendre à leurs clients captifs l'énergie issue de leurs propres unités de production, en garantissant la couverture de leurs prix de revient. Avec l'ouverture des marchés, la rentabilité de certains ouvrages s'en trouvera péjorée.

L'ouverture intervient à un très mauvais moment, puisqu'elle coïncide avec la mise en oeuvre des premières étapes de la Stratégie énergétique 2050. Or le marché de l'électricité européen ne donne pour le moment aucun signal sur une évolution des prix de l'énergie soutenant mieux la transition énergétique : l'Europe est en surcapacité de production, le contexte économique limite la consommation d'électricité et le développement des énergies renouvelables, le prix du charbon reste bas et le prix des certificats d'émission de CO2 pas assez élevé pour jouer son rôle régulateur. Par ailleurs les coûts de démantèlement des centrales nucléaires et de gestion de leurs déchets ne sont pas suffisamment internalisés dans les prix de l'énergie d'origine nucléaire, alors que certaines sources d'énergies renouvelables sont considérablement subventionnées. Alors que l'on parle de marché libre, en réalité il n'y a pas de vérité des coûts, notamment environnementaux. L'on demeure dans un contexte économique de distorsion de concurrence, qui continue à faire la part belle aux énergies d'origine fossile au détriment des énergies renouvelables, notamment hydroélectriques, et dont la rentabilité pâtira fortement de l'ouverture des marchés.

En conclusion, bien que l'ouverture complète du marché s'inscrive dans le cadre actuel des négociations en vue d'un accord avec l'Union Européenne, le Conseil d'Etat estime que cette ouverture est encore prématurée. Pour assurer la réussite du démarrage de la Stratégie énergétique, il est primordial que la Suisse puisse continuer à disposer d'un parc de production hydroélectrique économiquement solide. Or, tant les changements qui se profilent avec la mise sur pied de la Stratégie énergétique 2050, que la situation actuelle sur les marchés de l'électricité, constituent d'importants facteurs de risque, auxquels les entreprises de production et de distribution d'électricité doivent déjà faire face. Une ouverture dans les conditions actuelles présente ainsi des risques réels et des incertitudes qui sont de nature à fragiliser durablement le parc de production hydroélectrique dont la Suisse a besoin pour réussir la transition énergétique. Le Conseil d'Etat a donc demandé de suspendre le calendrier prévu pour la libéralisation complète du marché de l'électricité.

#### *Actionnariat de Swissgrid*

La situation actuelle sur le marché de l'électricité, notamment les très bas prix de l'énergie, est particulièrement difficile pour les entreprises électriques et celles-ci sont contraintes de prendre d'importantes réorientations stratégiques afin de garantir leur viabilité à long terme. C'est dans ce contexte que la société Alpiq a annoncé sa volonté de se séparer des actions acquises dans Swissgrid lors du transfert du réseau de transport.

Afin d'éviter une situation analogue au développement du réseau ferroviaire ou routier helvétique dont les investissements sont majoritairement effectués en Suisse orientale, les cantons de Suisse occidentale (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud) étudient la possibilité de s'associer afin de conserver une représentation romande significative au sein de Swissgrid. Cela permettra de garantir la sécurité d'approvisionnement de la région en s'assurant d'investissements adéquats dans le réseau de transport et de conserver en mains régionales des compétences et des pouvoirs décisionnels.

En effet, en l'absence de participation des cantons de Suisse occidentale, sa représentation dans Swissgrid tomberait à seulement 1%. La possibilité d'influer sur la stratégie d'investissement du réseau serait dès lors quasi nulle et les risques que les investissements soient effectués prioritairement en Suisse orientale significatifs.

Il est à relever que l'approvisionnement du canton de Vaud et de la Suisse occidentale en général est relativement fragile du point de vue du réseau de transport. Deux projets, à divers stades d'avancement, sont actuellement en cours dans le canton de Vaud, notamment la finalisation de la liaison Romanel-Galmiz, réalisée jusqu'à Yverdon-les-Bains, qui devrait permettre de renforcer sensiblement la sécurité d'approvisionnement.

De plus, un réseau de transport et de distribution d'électricité sûr, efficace et bien géré est impératif pour réussir les défis posés par la transition énergétique (production décentralisée, smart grids, etc.).

### ***Réponses aux questions***

*Question 1 - Comment le Conseil d'Etat perçoit-il le projet de libéralisation totale du marché de l'électricité du Conseil fédéral en lien avec les objectifs de développement durable[1] et de sortie du nucléaire ?*

Le Conseil d'Etat a estimé que la situation actuelle sur les marchés de l'électricité n'était pas favorable à la transition énergétique (sortie du nucléaire, développement des énergies renouvelables et des économies d'énergies). Dès lors, l'ouverture du marché est prématurée, notamment dans la mesure où elle met en danger le parc de production hydroélectrique dont la Suisse a besoin pour réussir la transition énergétique.

*Question 2 - Compte tenu des risques encourus par cette libéralisation totale du marché de l'électricité, quelle stratégie le Conseil d'Etat entend-il mener pour conserver la maîtrise de nos investissements dans les ressources énergétiques ?*

Compte tenu des arguments et du raisonnement développé dans sa prise de position, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est nécessaire de suspendre le calendrier prévu pour la libéralisation. Il a répondu en ce sens à la consultation fédérale.

*Question 3 - Le Conseil d'Etat envisage-t-il de conduire une démarche concertée avec d'autres gouvernements cantonaux pour renforcer la participation des collectivités publiques au sein de SwissGrid ?*

Oui, cette démarche, pilotée par le canton de Vaud, est en cours et devrait être finalisée prochainement.

*Question 4 - Quelle est la participation au sein de Swissgrid que le Conseil d'Etat estime nécessaire de détenir en mains publiques pour influencer sur sa politique d'investissement ?*

La participation est estimée à une part correspondant grosso-modo au pourcentage du territoire suisse couvert par les cantons romands.

[1]Art. 1 al. 1 let. a LApEI.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 avril 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*