

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Jessica Jaccoud et consorts - Libéralisation du marché de l'électricité : pour que la
victoire dans les urnes ne se transforme pas en défaite dans les conseils d'administration
(23_INT_153)

Rappel de l'intervention parlementaire

Combattue par un référendum lancé par la gauche, la loi sur le marché de l'électricité (LME) a été soumise au verdict populaire le 22 septembre 2002. 52,6% de la population a rejeté la libéralisation du marché de l'électricité.

Un des arguments développés par les opposants à cette loi était la nécessité de maintenir ce marché particulier en mains publiques afin de garantir le service public universel. Les référendaires ont soutenu que le marché de l'électricité devait répondre à des logiques autres que celles du marché. Des orientations stratégiques doivent être prises par les gestionnaires de réseau de distribution (GRD) qui ne répondent pas aux règles de rentabilités et de profitabilité. C'est ainsi que le service public est garanti.

Premier fournisseur d'électricité en Suisse romande, La Romande Energie est une entreprise détenue principalement par les pouvoirs publics. Le Canton de Vaud en est ainsi actionnaire à plus de 38%, et possède avec les nombreuses communes vaudoises actionnaires la majorité des actions.

La Romande Energie a donc un rôle central à jouer dans, d'une part, le soutien à la transition énergétique et, d'autre part, dans le soutien au pouvoir d'achat des ménages. Ces deux objectifs fond indéniablement partie du cœur de la notion de service public en 2023.

Or, la Romande Energie a, ces dernières années, pris des décisions qui laissent penser qu'elle oriente plus sa stratégie dans une optique d'optimisation des profits et de satisfaction des actionnaires plutôt que de réaliser des objectifs de service public.

A titre d'exemple :

Romande Energie vient d'annoncer une baisse du tarif de reprise du courant photovoltaïque, passant de 18,6 à 17,6 centimes le kWh. Contrairement à d'autres GRD en mains publiques (ex : SIG et BKW), RE n'a pas mis en place de réelle politique de subventionnement qui permettrait de pousser les particuliers à investir dans l'énergie solaire et à équiper les toitures bien exposées. Les GRD ont pourtant une marge de manœuvre quant au prix d'achat de l'énergie produite par les installations photovoltaïques et non auto-consommée. Ils peuvent par exemple assurer un prix minimum de rachat afin d'offrir de la stabilité pour les particuliers (voir Postulat Alberto Mocchi et consorts – 1, 2, 3 centimes de plus pour le soleil no 22_POS_43)

Fin août, RE a annoncé les tarifs de l'électricité pour 2024. Celui-ci augmentera encore en comparaison des tarifs de 2023, alors que ceux-ci sont historiquement hauts. RE a communiqué que cette hausse n'était liée qu'à certaines taxes. Cependant, elle aurait pu faire le choix d'absorber ces hausses dans le prix de revient de l'électricité afin de ne pas faire supporter aux ménages romands de nouvelles augmentations du prix de l'électricité. Ce d'autant que le Groupe Romande Energie a annoncé le 31 août 2023 une forte hausse de son chiffre d'affaires.

La Romande Energie a décidé, s'agissant de son exercice 2022, de maintenir une stabilité de la rémunération à ses actionnaires avec le versement d'un dividende inchangé de CHF 36.- par action. C'est ainsi une sortie de trésorerie de CHF 36,9 millions qui a été effectuée afin de verser ces dividendes. Ce montant est identique à celui versé en 2021 aux actionnaires de la société. Quoiqu'il advienne sur le marché, les actionnaires sont préservés avec le versement de dividendes inchangés alors que les particuliers subissent les augmentations de coûts.

Sur la base des éléments précités, qui sont quelques exemples parmi d'autres, les soussignés se questionnent sur la politique de l'énergie actuellement portée par la Romande Energie. Est-elle toujours au service d'une politique publique ?

Partant, au vu de ce qui précède, les soussignés ont l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'État:

Est-ce que la Romande Energie doit faire preuve d'exemplarité en matière d'exploitation et de soutien à la création d'énergie propre ?

Est-ce que la Romande Energie met en œuvre une politique de l'énergie compatible aux objectifs affirmés dans le plan de législature 2022-2027 ?

Pourquoi la Romande Energie met en œuvre une politique très libérale en comparaison à celle d'autres GRD ?

L'objectif de la Romande Energie est-il de servir les intérêts des actionnaires ou de mettre en œuvre une politique publique déterminée par les collectivités publiques ?

Les collectivités publiques étant actionnaires majoritaires de la Romande Energie, participent-elles activement à la définition de la stratégie de l'entreprise ?

Quelle est selon le Conseil d'État la priorité à fixer pour la Romande Energie : le versement de dividendes ou le maintien du pouvoir d'achat des ménages ?

Les soussignées remercient le Conseil d'État pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat, s'il est bien conscient de très forts enjeux énergétiques, en particulier avec les risques de pénurie renforcés en période hivernale, tient à rappeler que la marge de manœuvre du Canton, notamment concernant l'approvisionnement en énergie et le marché de l'électricité, est limitée par la répartition des compétences en la matière avec la Confédération –. Par ailleurs, s'agissant de la Romande Energie, il souligne également que les règles en matière de droit des sociétés, quand bien même l'Etat ou d'autres autorités publiques en sont actionnaires, sont régies sur le plan fédéral.

Dans le contexte monopolistique du marché de l'électricité pour les clients n'ayant pas le choix de leur fournisseur (clients dit « captifs »), il faut rappeler que tant les tarifs d'utilisation du réseau et ceux de la vente d'électricité sont réglementés par la Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) et contrôlés par la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) qui procède régulièrement à des contrôles des tarifs des sociétés électriques et peut prendre des mesures, rétroactives, en cas de tarifs inadéquats. Selon la législation, les tarifs doivent se baser sur les coûts nécessaires, ce qui signifie que si une société électrique doit acheter de l'énergie sur les marchés à un coût élevé, ces coûts se répercutent sur les tarifs. Afin de pouvoir fournir des explications claires sur la constitution du coût de l'électricité, Romande énergie a par ailleurs créé une page internet dédiée : <https://www.romande-energie.ch/hausse-penurie-et-economies/hausse-des-prix>

Enfin, il faut souligner que la problématique des hausses du tarif de l'électricité n'est pas propre au canton de Vaud et touche l'ensemble de la population en Suisse et en Europe : c'est le résultat d'un problème systémique de production sur le marché de l'électricité européen ainsi que d'une trop grande dépendance de la Suisse vis-à-vis de l'étranger en matière d'approvisionnement électrique pendant la période hivernale. En effet, les prix sur le marché européen sont déterminés par le « Merit order », c'est-à-dire par les coûts de production des dernières centrales enclenchées. Ainsi, l'hiver 2022-2023, en période de risque de pénurie, le prix du marché était celui des centrales à gaz, dont les coûts de production sont élevés (particulièrement en période d'envolée des prix du gaz comme durant le 2^e semestre 2022). Le risque de pénurie a également provoqué une hausse de prix liée à la réaction du marché, et de manière additionnelle à de la spéculation.

En ce qui concerne la baisse du tarif de reprise de l'énergie produite par des tiers, il convient de rappeler que ce tarif se base sur une moyenne du prix tenant compte des prix de revient des productions propres. Le tarif de reprise de l'énergie, pour Romande Energie, qui durant de nombreuses années se situait entre 8 et 10 cts/kWh, a été adapté en 2023 à 18.6 cts/kWh et passera à 17.6 cts/kWh en 2024. Ces tarifs sont à mettre en relation avec le prix de l'énergie électrique vendue par Romande Energie qui était, pour le produit « Energie suisse », de 18.15 cts/kWh en 2023 et passera à 15.81 cts/kWh en 2024.

Le Conseil d'Etat tient également à rappeler que le bénéfice total de Romande Energie est constitué des bénéfices de ses différents secteurs d'activité : réseau électrique, vente d'énergie aux clients captifs, vente d'énergie aux clients sur le marché libre, services énergétiques, production électrique, revenus liés aux participations (notamment Alpiq via EOS), etc. Certains de ces secteurs connaissent des résultats variables d'une année à l'autre, notamment les revenus liés aux participations. En revanche, les bénéfices sur la vente d'énergie aux clients captifs et sur le réseau de distribution d'énergie sont régulés par l'ElCom. En ce qui concerne la vente d'énergie aux clients captifs, la marge brute maximum autorisée par l'ElCom se montait en 2023 à CHF 75 par compteur et par an ; elle est fixe et totalement indépendante du prix et du volume des kWh vendus. Cette marge est passée à CHF 60 au 1er janvier 2024. Cette marge étant brute, le distributeur doit encore soustraire ses coûts de gestion de la clientèle avant de constater sa marge nette (facturation, hotline, etc.).

Réponses aux questions posées

1. Est-ce que la Romande Energie doit faire preuve d'exemplarité en matière d'exploitation et de soutien à la création d'énergie propre ?

Le Conseil d'Etat estime que Romande Energie fait partie des entreprises particulièrement actives dans la réalisation et l'exploitation d'installation de production d'énergie renouvelable et s'engage également fortement pour le développement des productions indigènes renouvelables. Les bénéfices réalisés permettent au Groupe Romande Energie d'investir fortement dans le développement de sa production propre d'électricité (actuellement, seulement environ 40% de l'électricité vendue aux clients) et de chaleur en Suisse, seule manière de garantir à terme une meilleure stabilité des tarifs. Ces investissements dans les énergies renouvelables permettent d'améliorer la sécurité d'approvisionnement, et contribuent également à la mise en œuvre des objectifs climatiques et énergétiques du Canton. A ce titre, le Groupe poursuit la mise en œuvre de sa stratégie d'investissement de CHF 1.4 milliard pour accélérer la transition énergétique en Suisse. On peut citer par exemple les projets de parc éoliens, dont celui de Ste-Croix qui vient d'être mis en service, ainsi que la réalisation de nouveaux aménagements hydroélectriques, qui sont des projets de très longue durée et avec des investissements conséquents qui sont notamment rendus possible par les bénéfices de Romande Energie.

L'entreprise est aussi active dans des actions de sensibilisation auprès des écoles et de ses clients.

2. Est-ce que la Romande Energie met en œuvre une politique de l'énergie compatible aux objectifs affirmées dans le plan de législature 2022-2027 ?

Romande Energie a un portefeuille de projets de production d'énergie renouvelable très conséquent. La société est également active dans des actions de sensibilisation et de réduction de la consommation d'électricité. La nouvelle loi fédérale sur l'énergie fixera également des objectifs de réduction de la consommation aux GRD. D'autre part, Romande Energie a été un partenaire particulièrement impliqué dans la préparation du Canton au risque de pénurie d'électricité.

Que ce soit par les projets de production d'électricité (éolienne, hydraulique, photovoltaïque), de chaleur (géothermie), de mobilité électrique (bornes de recharge), de formation ou de sensibilisation aux enjeux énergétiques (notamment sobriété), Romande Energie s'inscrit dans mesures du programme de législature 2022-2027.

3. Pourquoi la Romande Energie met en œuvre une politique très libérale en comparaison à celle d'autres GRD ?

Comme précisé en préambule, la distribution et la fourniture d'énergie sont des marchés régulés et la société s'inscrit dans ce cadre légal très strict, notamment pour le bénéfice réalisable sur cette activité. En matière de tarif de reprise, le Conseil d'Etat relève que les tarifs proposés par Romande Energie sont relativement proches des prix de vente de l'énergie aux clients captifs. D'autres acteurs ont choisi des modèles de rémunération de l'énergie injectée différents, tels qu'un prix plancher pour la reprise du courant des petites installations, ou un tarif de reprise plus élevé pour la production hivernale. Par ailleurs, d'autres acteurs s'appuient sur des soutiens de fonds communaux ou cantonaux.

4. L'objectif de la Romande Energie est-il de servir les intérêts des actionnaires ou de mettre en œuvre une politique publique déterminée par les collectivités publiques ?

Romande Energie doit s'assurer d'une bonne stabilité financière pour pérenniser ses activités dans le temps et garantir ainsi la réalisation de ses missions dont la réalisation de la politique en matière d'énergie et de climat fait partie. En choisissant de distribuer un dividende stable aux actionnaires, cela permet à l'entreprise de mieux planifier les investissements nécessaires pour renforcer une production propre et décarbonée.

5. Les collectivités publiques étant actionnaires majoritaires de la Romande Energie, participent-elles activement à la définition de la stratégie de l'entreprise ?

Les 5 représentants des collectivités publiques désignés par le Conseil d'Etat au conseil d'administration de Romande Energie ont des lettres de missions qui contiennent, d'ores et déjà, des instructions pour que les décisions du conseil d'administration soient en adéquation avec la politique du Conseil d'Etat, entre autres, en matière de promotion des énergies renouvelables et indigènes et de protection de l'environnement. Toutefois, les représentants des collectivités publiques doivent, en tant qu'administrateurs et selon le droit en vigueur, notamment le Code des obligations, défendre en premier lieu les intérêts de la société.

6. Quelle est selon le Conseil d'Etat la priorité à fixer pour la Romande Energie : le versement de dividendes ou le maintien du pouvoir d'achat des ménages ?

Le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas de priorité à fixer pour les deux éléments cités. Chacun remplit des objectifs différents. Si des tarifs bas participent au pouvoir d'achat des ménages et à la compétitivité des entreprises, les dividendes participent, non seulement à l'attractivité de la société mais également au budget de fonctionnement des collectivités actionnaires, dont l'Etat et certaines communes, et de caisses de pension. En outre, les bénéfices réalisés par Romande Energie sont largement investis dans le développement d'ouvrages de production d'électricité locale (éolien, solaire, hydraulique), ce qui permettra d'augmenter sa production propre et de s'affranchir de plus en plus de la volatilité des prix du marché. L'augmentation de l'indépendance énergétique de notre canton est un moyen réel de protéger le pouvoir d'achat des ménages ainsi que les frais pour les entreprises sur le long terme.

Cela étant, le Conseil d'Etat souhaite s'assurer que la rentabilité des autres secteurs d'activités non-régulés, notamment dans le domaine de la chaleur, ne soit pas excessive et les prix trop élevés. La thématique des tarifs et prix des autres prestations proposées par Romande Energie est régulièrement abordée lors des rencontres du Conseil d'Etat avec le Conseil d'administration et la Direction de la société.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 février 2024.

La présidente :

Le chancelier a.i. :

C. Luisier Brodard

F. Vodoz