

Droit de retour et renouvellement de concession des centrales hydroélectriques

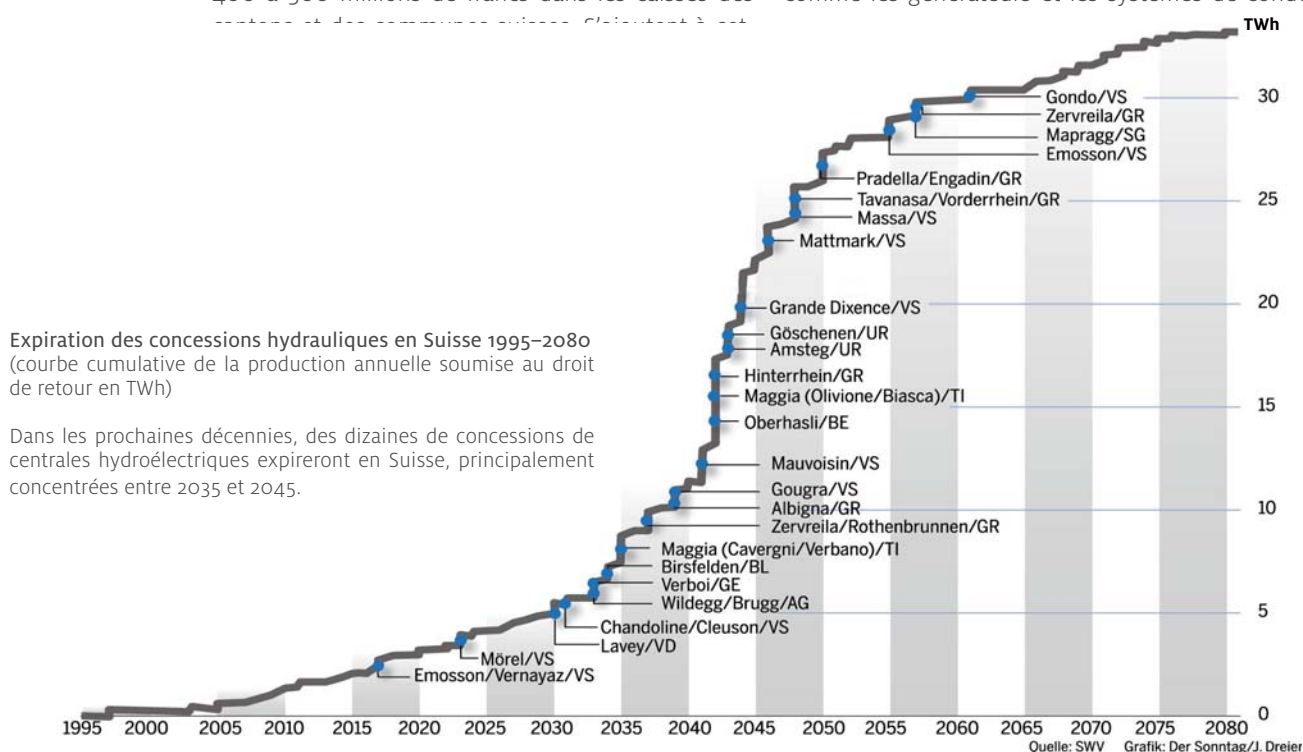


Au cours des prochaines décennies, les concessions de dizaines de centrales hydroélectriques suisses expireront – le choix se portera alors sur le droit de retour à la collectivité ou au renouvellement des concessions, et soulève de nombreuses questions économiques et juridiques.

Les entreprises actives dans le domaine de l'énergie qui construisent et exploitent les centrales hydroélectriques nécessitant une concession de la part du canton ou des communes respectives. La concession permet à la société d'exploitation d'utiliser l'eau de la collectivité – généralement pendant une période allant jusqu'à 80 ans. Cette durée maximale fixée par la loi fédérale doit permettre à l'exploitant d'amortir les investissements opérés au cours de la durée de d'utilisation assurée. En contrepartie, les donneurs de concession reçoivent une redevance hydraulique de la part des exploitants, apportant chaque année 400 à 500 millions de francs dans les caisses des cantons et des communes suisses. *Clairement à cet*

Expiration des concessions

Au cours des prochaines décennies en Suisse, des dizaines de concessions de centrales hydroélectriques expireront (cf. graphique). En vertu de la Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80), les centrales reviennent à l'échéance de la concession à la collectivité concédante: gratuitement pour les parties hydrauliques (la partie «mouillée» comprenant des éléments comme le barrage, les conduites forcées, les turbines) et moyennant une indemnité «bon marché» pour les composantes électromécaniques (appelées parties «sèches» comme les générateurs et les systèmes de condui-





Avec le retour de la centrale électrique de Mattmark, la commune pourrait recevoir des installations avec une valeur de production estimée à 1,5 million de francs par habitants.

te, constituant en général 15 à 20% de la valeur de l'installation complète). Ce processus est qualifié de «droit de retour» et donne à la collectivité l'accès à une valeur d'installation développée au cours des décennies estimée à 40 milliards de francs. Les cantons et les communes peuvent alors disposer des ressources hydrauliques et des installations dans toute leur ampleur, soit en démontant les ouvrages retournés, en les exploitant par eux-mêmes ou en remettant à nouveau la concession.

Exigences et modèles de continuation

La force hydraulique joue un rôle central dans l'approvisionnement en électricité de la Suisse, en particulier dans la Stratégie énergétique 2050. La continuité si possible sans restrictions de la production existante est par conséquent un objectif prioritaire d'intérêt non seulement cantonal, mais aussi national. Néanmoins, quelle est la stratégie à développer pour garantir au mieux une exploitation judicieuse et professionnelle du point de vue énergétique? Actuellement, quelques cantons – parmi lesquels le Valais et les Grisons, les deux grands cantons en matière d'énergie hydraulique – sont en train de formuler de telles stratégies et d'en discuter les avantages et inconvénients. Il faut à cet égard considérer à quel point le fonctionnement d'une centrale hydroélectrique et la valorisation efficace de l'énergie sont des sujets complexes. Cela nécessite notamment:

- Un savoir-faire pour l'exploitation et l'entretien, ainsi que la gestion des risques;
- Une capacité financière capable de couvrir les pertes de production et les risques en cas d'incidents;
- Une organisation professionnelle de l'exploitation.

En principe, on considère trois modèles de continuation: utilisation pour son propre compte, exploitation par des tiers et participation. Les deux derniers modèles sont généralement pratiqués dans une forme

combinée et nécessitent un renouvellement ordinaire ou anticipé de la concession (cf. page 3).

Solutions de partenariat à prévaloir

Afin que la force hydraulique reste à l'avenir une source d'énergie de premier plan en Suisse, il est primordial que les cas de droit de retour à venir, respectivement les renouvellements de concession ne menacent pas la production actuelle, ne freinent pas les investissements et ne renchérissent pas le prix de l'énergie hydraulique. Les renouvellements de concession sont à débattre et à négocier au cas par cas. Il est compréhensible et légitime que les collectivités s'intéressent à percevoir une part directe plus élevée de la création de richesses par des prises de participation. Néanmoins, il ne s'agit pas uniquement d'en tirer des profits éventuels mais aussi de prendre des risques. En raison des exigences de l'exploitation et de l'entretien des installations, ainsi qu'une répartition des rôles avérée entre l'État et l'économie, des solutions de partenariat entre les collectivités et les sociétés d'exploitation s'annoncent fructueuses.

Droit de retour à l'exemple du canton du Valais – des millions pour les communes?

Dans les cantons alpins, les plus grandes centrales électriques de la Suisse seront confrontées au droit de retour, des installations ayant une valeur de production actuelle de plusieurs milliards de francs changeront éventuellement de propriétaires. En Valais, les concessions de plusieurs grandes centrales expireront au cours des prochaines décennies, dont trois des quatre plus grands lacs de retenue de la Suisse. La valeur totale des installations impliquées dans le seul canton du Valais est estimée entre 10 et 20 milliards de francs. D'après la réglementation actuelle, la plus grande part de cette valeur reviendra à une dizaine ou une vingtaine de communes. Un exemple extrême est la commune d'Eisten: à l'expiration de la concession de la centrale de Mattmark en 2045, la commune héritera des installations de la centrale d'une valeur de production estimée à 1,5 million de francs par habitants. Certes, dans un premier temps cette valeur de production des installations restera théorique, car elle pourrait tout aussi être moindre. Toutefois, l'exemple met clairement en évidence les dimensions du droit de retour. Si les collectivités renoncent au retour et font valoir une compensation de renonciation, l'enjeu comprend également beaucoup d'argent: les CFF dédommagent par exemple six communes de la vallée du Trient dans le Bas-Valais à hauteur de plus de 300 millions de francs afin de pouvoir poursuivre l'exploitation des centrales hydroélectriques de Barberine et de Vernayaz.

Quelle suite à l'expiration de la concession?

Trois modèles de continuation

En principe, on considère trois modèles de continuation: utilisation pour son propre compte, exploitation par des tiers et participation; les deux derniers modèles sont généralement pratiqués dans une forme combinée et nécessitent un renouvellement ordinaire ou anticipé de la concession.

Utilisation pour son propre compte

Certaines collectivités pourraient être alléchées par les perspectives de richesse et de profit d'un retour et d'une utilisation à son propre compte des installations. Elles se doivent toutefois d'examiner en détail si cela s'avère être la meilleure décision pour elles. D'une part, le modèle ne correspond pas à la division avérée des rôles entre l'État et l'économie. D'autre part, les risques d'une prise en charge sont souvent sous-estimés et les collectivités se retrouvent souvent dépassées tant financièrement que techniquement. La valeur de l'énergie hydraulique dépend directement des marchés européens de l'électricité et varie au gré des années. Il y a une dizaine d'années, des investissements non amortissables (INA) d'un ordre de grandeur de 4 à 5 milliards de francs se sont envolés. La production électrique n'est donc pas seulement un profit, mais aussi des investissements et des risques. En outre il est clair qu'une centrale électrique ne peut être gérée économiquement de façon individuelle. Une exploitation efficiente suppose une taille critique par rapport au parc de production et au personnel qualifié.



Source: KWO

L'exploitation d'une centrale électrique est liée à des investissements et à des risques.

Nouvelle concession

Si, à l'expiration de la concession, la collectivité opte pour une exploitation par l'intermédiaire d'un tiers, une nouvelle concession est nécessaire. Celle-ci peut soit être octroyée à l'exploitant précédent, soit à un nouvel opérateur. Si la collaboration avec le concessionnaire précédent était positive, cela constitue un argument important pour le renouvellement de la concession – il s'agit néanmoins d'une nouvelle entente de coopération à long terme sur plusieurs décennies. Une compensation de renonciation de retour ainsi qu'une priorisation de l'énergie et/ou de nouvelles participations doivent être négociées principalement en faveur de la collectivité. Il est fréquent que les collectivités participent aujourd'hui déjà en tant qu'actionnaire aux entreprises de production électrique (appelées sociétés de partenaires). La fin de la concession permet une renégociation de cette clé de répartition et il faut partir du principe que les collectivités, dans les conditions actuelles, donnent plus de crédit aux bénéficiaires qu'aux risques d'une participation plus élevée et veulent ainsi augmenter leur participation.

Renouvellement anticipé de la concession

Un renouvellement de la concession avant la fin de la concession courante ne peut avoir lieu qu'avec l'accord mutuel des partenaires et nécessite donc des avantages pour les deux parties. Pour le concédant, cela peut par exemple être une bonne collaboration avec une société d'exploitation ou également le désir d'une participation plus élevée. Pour la société d'exploitation, la garantie d'une concession de longue durée et l'exclusivité des négociations peuvent constituer des motifs importants. Le modèle comprend toutefois des obstacles du point de vue opérationnel et énergétique. D'une part, lors des renouvellements de concession, des débits résiduels accrus doivent être observés à l'avance. Ils conduisant certes à des améliorations de la situation écologique, mais aussi à des pertes de production. Et d'autre part, les investissements réalisés par la société d'exploitation dans les agrandissements et les renovations ne sont éventuellement pas encore amortis et doivent donc être compensés convenablement.