



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Bern

Courriel : EnG@bfe.admin.ch

Fribourg, le 16 juin 2020

Révision de la loi sur l'énergie (mesures d'encouragement à partir de 2023) : procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons au courrier du 3 avril 2020 sur l'objet cité en titre, lequel a retenu toute notre attention. Nous avons l'honneur de vous transmettre notre détermination y relative.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat salue la révision de la LEne, qui vise à instaurer une sécurité en matière de planification et des incitations à l'investissement, tout en renforçant la sécurité de l'approvisionnement en Suisse.

A ce jour, l'essentiel de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables suisses durant les mois d'hiver est assuré par des centrales hydrauliques. Toutefois, le développement de ces centrales présente des limitations techniques. Le développement de l'énergie éolienne, qui fournirait également une part importante de l'énergie en hiver, se heurte à diverses résistances. Le potentiel de la biomasse demeure limité et les perspectives de production d'électricité à partir de la géothermie sont actuellement très incertaines. Le photovoltaïque (PV), en revanche, joue un rôle central, à côté de la force hydraulique, en raison de son potentiel d'expansion relativement rapide et de son acceptation élevée au sein de la population, et ce malgré son apport somme toute limité en hiver. L'intention du projet d'accélérer le développement du photovoltaïque est donc à saluer.

S'agissant des aspects de détails du projet, le Conseil d'Etat se détermine de la manière suivante.

Objectifs de développement et durée de l'encouragement

Le Conseil d'Etat salue le caractère contraignant des objectifs de développement visés à l'art. 2 et la prolongation de la durée d'encouragement prévue à l'art. 38 LEne à fin 2035 pour l'ensemble des technologies. Néanmoins, l'accroissement prévu des objectifs de développement à la suite de la procédure de consultation, basé sur les nouvelles perspectives énergétiques et sur le scénario de zéro émission nette pour 2050, est nécessaire. Il est également probable que les valeurs indicatives de consommation selon l'art. 3 LEne doivent être adaptées dans ce contexte. Si le suivi montre ultérieurement que les objectifs de développement ne sont pas atteints, le Conseil fédéral devra systématiquement demander les mesures supplémentaires qu'il juge nécessaires (cf. art. 55, al. 3, LEne).

En outre, il est extrêmement difficile d'évaluer les mesures contenues dans le projet et d'estimer les coûts jusqu'à ce que les nouveaux objectifs de développement soient connus. La décarbonisation et le renforcement de l'électrification qui en résulte posent à la Suisse des défis majeurs qui ne peuvent être maîtrisés sans l'acceptation des politiques et de la population. C'est notamment pour cette raison que les coûts de l'encouragement prévu doivent être indiqués de manière transparente et communiqués clairement, même si les objectifs de développement sont adaptés ultérieurement.

Photovoltaïque (PV)

Le Conseil d'Etat salue l'intention du projet d'accélérer le développement du photovoltaïque. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) estime à 67 TWh/an le potentiel d'électricité solaire des toits et des façades de maisons en Suisse dont l'exposition est moyenne à excellente. Les cantons contribuent aussi à ce développement par le biais des prescriptions relatives à la production propre de courant dans les bâtiments à construire contenues dans le MoPEC 2014.

Si nous saluons le maintien des contributions d'investissement pour les petites installations, nous sommes favorables au renforcement de l'efficacité de l'encouragement induit par l'introduction d'appels d'offres pour les grandes installations photovoltaïques étant donné que celles-ci peuvent apporter une contribution importante à la sécurité de l'approvisionnement. L'avantage des mises aux enchères prévues réside dans le fait que les fonds seront utilisés de manière plus efficace et plus efficiente. Ainsi les grandes installations les plus avantageuses seront construites.

Toutefois, le modèle reste très vague en ce qui concerne la forme que prendront les mises aux enchères. Le Conseil fédéral peut décider de la fréquence et du volume annuel des appels d'offres, ainsi que de la taille des installations à partir desquelles il est obligatoire de procéder à une mise aux enchères. Il nous semble important de s'assurer qu'une distinction soit faite entre les petits et grands exploitants d'installations afin d'adapter la charge administrative à leurs capacités respectives. Sur la base de l'expérience acquise par les cantons dans le secteur du bâtiment, nous suggérons que des mises aux enchères soient organisées pour les installations de 300 kWp et plus.

Afin d'atteindre des objectifs de développement aussi ambitieux, l'encouragement doit servir à garantir que la totalité de la surface du toit adaptée au photovoltaïque soit utilisée et que celle-ci ne soit pas seulement optimisée pour la consommation propre. En conséquence, le Conseil d'Etat approuve l'augmentation de la contribution d'investissement de 60 % pour les installations sans consommation propre, conformément à l'art. 25, al. 3, LEne. En vertu de l'art. 25a, al. 2, LEne, le Conseil fédéral peut également prévoir des mises aux enchères séparées à des conditions différentes pour les installations avec et sans consommation propre. Nous considérons qu'une telle distinction est très importante, car les grandes installations photovoltaïques sans consommation propre ne sont pratiquement jamais mises en œuvre dans l'environnement actuel et celles avec consommation propre ont jusqu'à présent été construites sans mesures supplémentaires.

Afin de renforcer la sécurité de l'approvisionnement, nous estimons qu'il est nécessaire de bonifier l'utilisation ciblée des fonds d'encouragement pour la production d'électricité à partir d'installations photovoltaïques pendant les mois d'hiver. Selon le rapport explicatif, le Conseil fédéral peut choisir comme critère d'adjudication la contribution d'une installation photovoltaïque à la production d'électricité durant le semestre d'hiver, ce que nous saluons expressément. Toutefois, des incitations financières supplémentaires devraient également être créées pour la production d'électricité pendant le semestre d'hiver dans le cadre de la rétribution unique ordinaire (en dehors des mises aux enchères).

Finalement, le développement des installations photovoltaïques dépend non seulement de l'encouragement, mais aussi, dans une large mesure, de la méthode de calcul des redevances de réseau et des tarifs de rachat. Par exemple, les redevances de réseau incitent à optimiser la consommation propre, bien que du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, il serait souhaitable que les toits soient entièrement couverts de modules photovoltaïques. En outre, les tarifs de rachat très différents d'une région à l'autre, non fondés sur le marché, donnent lieu à une production d'électricité qui ne correspond pas aux exigences du marché. Il faut donc saluer le fait que les tarifs d'utilisation du réseau pour les consommateurs finaux soient adaptés dans le cadre de la révision de la LApEI. En ce qui concerne les tarifs de rachat, il serait souhaitable qu'ils soient uniformes dans toute la Suisse et qu'ils reflètent les facteurs saisonniers.

Force hydraulique

L'abandon progressif de l'énergie nucléaire place la force hydraulique au cœur de la production indigène de l'électricité. La force hydraulique joue un rôle central, notamment pour la sécurité de l'approvisionnement pendant les mois d'hiver. Les investissements dans les grandes centrales hydrauliques sont réalisés par les entreprises d'approvisionnement en énergie dans un horizon de 60 à 80 ans et en fonction d'aspects purement économiques. Ils sont notamment en concurrence directe avec les investissements dans d'autres installations de production d'énergie (renouvelable) à l'étranger effectués de façon intensive ces dernières années. Les recettes attendues en Suisse dépendent grandement de l'évolution des prix en Europe et ailleurs dans le monde, échappant ainsi au contrôle de la politique suisse. En outre, il existe des incertitudes causées par les réglementations et les subventions étrangères.

Le potentiel de l'hydroélectricité en Suisse est déjà utilisé à plus de 90 %. Par conséquent, il est peu probable que de nouveaux grands barrages à accumulation puissent être construits. Faute de sites adéquats, mais aussi en raison de leur impact sur l'environnement. Le potentiel restant se trouve donc essentiellement dans l'extension de la capacité des ouvrages existants.

Si nous saluons la proposition de doubler les moyens financiers, nous doutons fortement que les projets nécessaires puissent être lancés en s'appuyant uniquement sur des contributions d'étude et d'investissement. En effet, bien que les entreprises d'approvisionnement en énergie disposent de capitaux suffisants, elles ont considéré jusqu'à présent que le risque des recettes futures pour un horizon d'investissement de 60 à 80 ans était trop élevé. Nous sommes favorables à la proposition de règlement visée à l'art. 26, al. 7, LEne, sur les installations prioritaires en tant que mesure de renforcement de la sécurité de l'approvisionnement, notamment parce qu'elle servira d'outil aux autorités décisionnelles pour évaluer l'intérêt national. L'évaluation de la priorité des installations ne doit pas se limiter à l'estimation de l'efficacité de la production électrique, mais elle doit aussi considérer l'impact environnemental, celui-ci pouvant également être chiffré afin d'évaluer une rentabilité économique intégrale des installations. Les priorités doivent être établies de manière transparente et être accessibles au public. Si l'on ne parvient pas à inciter à la construction de nouvelles installations et au développement jugés nécessaires, cela doit se faire dans le cadre du nouvel art. 9 LApEI (mesures en cas de mise en danger de l'approvisionnement). On peut toutefois se demander, dans l'hypothèse où la sécurité de l'approvisionnement serait compromise à moyen terme, s'il resterait suffisamment de temps pour construire ou agrandir une centrale fonctionnant à l'énergie renouvelable. C'est pourquoi les incitations pour la construction de nouvelles installations et le développement des installations existantes devraient s'appuyer principalement sur l'encouragement.

Pour les centrales existantes, de 2020 à 2050, il est prévu de renouveler des concessions d'environ 25 000 GWh, ce qui implique en principe également que des investissements devront être réalisés en termes de modernisation et d'agrandissement tout en veillant à respecter les normes environnementales.

En raison des possibilités de développement limitées, l'entretien des grandes centrales hydrauliques existantes est d'une importance capitale pour la sécurité de l'approvisionnement. C'est pourquoi nous déplorons la suppression des contributions d'investissement destinées aux rénovations de grandes centrales hydrauliques, car nous craignons que les exploitants de centrales électriques ne réalisent que les investissements absolument nécessaires.

Énergie éolienne

L'énergie éolienne en Suisse se heurte malheureusement à de fortes résistances. Elle offrirait pourtant de très bonnes conditions pour la production d'électricité en hiver et servirait ainsi à assurer la sécurité de l'approvisionnement. C'est pourquoi le Conseil d'Etat est favorable à la poursuite du soutien au-delà de 2022 ainsi qu'au passage au système de contribution d'investissement. Nous considérons cependant que la contribution d'investissement proposée de 15 millions par an est beaucoup trop faible par rapport à celle des petites centrales hydrauliques (30 millions), compte tenu notamment du fait que les petites centrales hydrauliques ont des répercussions écologiques plus importantes.

Si nous saluons l'introduction des contributions d'étude de projets, nous déplorons par contre le fait que celles-ci ne doivent être utilisées que pour la mesure du vent. Les coûts de planification et le temps de mise en œuvre des éoliennes sont généralement très élevés, notamment en raison de la résistance dont elles font souvent l'objet, et sont donc particulièrement risqués.

Autres technologies

Le Conseil d'Etat salue le maintien de l'encouragement pour les installations de biogaz et la géothermie au-delà de 2022, ainsi que le passage au système des contributions d'investissement, même si la rentabilité des installations de biogaz n'en reste pas moins difficile. Nous approuvons également les contributions d'étude de projets proposées.

Nous comprenons bien que les usines d'incinération des ordures ménagères, qui doivent respecter des exigences énergétiques minimales en vertu de l'ordonnance sur les déchets (OLED), ne soient plus soutenues pour la production d'électricité. Par contre la loi et son ordonnance fédérale sur la protection des eaux (LEaux, OEaux), n'impose aucune obligation concernant l'exploitation énergétique des stations d'épuration (STEP). Par conséquent, nous recommandons que les nouveaux projets de récupération de chaleur ou de production d'électricité soient encore soutenus financièrement.

S'agissant de l'encouragement des centrales à bois par le biais de contributions d'investissement, nous estimons que la capacité naturelle de stockage du bois doit être prise en compte. Les contributions d'investissement devraient être liées, en regard de la sécurité de l'approvisionnement, à des conditions relatives à la production en électricité et en chaleur durant le semestre d'hiver.

Finalement, le Conseil d'Etat estime que la révision de la LENE est étroitement liée à la révision de la LAPeI. Nous serions donc favorables à ce que les deux projets soient examinés simultanément au Parlement. S'il n'est pas possible de faire entrer les nouvelles réglementations en vigueur à partir de 2023, il existe un risque de lacune dans la réglementation et d'interruption de l'encouragement.

La lacune se situerait non seulement dans le système de rétribution de l'injection pour l'énergie éolienne, la géothermie et la biomasse, qui est limité à fin 2022, mais aussi dans la prime de marché pour la force hydraulique ainsi que dans la priorité accordée aux énergies renouvelables dans l'approvisionnement de base conformément à l'art. 6, al. 5bis, LApEI (méthode du prix moyen).

En vous remerciant de nous avoir consultés et de bien vouloir prendre en compte notre détermination, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Anne-Claude Demierre, Présidente



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat