



Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
Conferenza dals directurs chantunals d'energia

Office fédéral de l'énergie
Division Efficacité énergétique et énergies renouvelables
Service de coordination
3003 Berne
Courriel: EnG@admin.bfe.ch

Berne, le 7 mai 2020

Prise de position dans le cadre de la consultation sur la révision de la loi sur l'énergie (LEne)

Madame la Présidente de la Confédération,
Mesdames, Messieurs,

Un courrier daté du 3 avril 2020 a invité l'EnDK à prendre position sur la révision de la loi sur l'énergie (LEne). Nous exprimons nos remerciements pour cette occasion qui nous est offerte et prenons position comme suit:

I Appréciation générale

Nous approuvons 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. Afin de réaliser ces objectifs, nous continuons à privilégier, du point de vue du système global et pour des raisons d'efficacité, l'introduction d'un **système d'incitation pour tous les agents énergétiques**. Cependant, en l'absence d'acceptation politique, nous voyons actuellement la proposition de maintenir l'encouragement comme le seul moyen de poursuivre le développement nécessaire des énergies renouvelables en Suisse dans des délais raisonnables.

L'essentiel de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables suisses durant les mois d'hiver est actuellement 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 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. L'intention du projet d'accélérer le développement du photovoltaïque est donc à saluer.

Si la sécurité en matière de planification est renforcée à moyen terme par le caractère contraignant des objectifs de développement et le maintien de l'encouragement, ces mesures n'instaurent toujours pas les incitations à l'investissement pour tous les types de production que nous avons déjà réclamées dans le cadre de la révision de la loi sur l'approvisionnement

en électricité (LApEI). Les investissements dans les **grandes centrales hydrauliques**, pour lesquelles une grande partie des renouvellements de concession sont prévus dans les 30 prochaines années, sont réalisés par les entreprises d’approvisionnement en énergie dans un horizon de 60 à 80 ans et en fonction d’aspects purement économiques. Ces investissements se distinguent des investissements réalisés dans les énergies renouvelables par le secteur privé, qui a généralement des attentes de rendement plus faibles étant donné que des motifs non économiques entrent aussi en ligne de compte. Pour ces raisons, nous estimons que le mandat donné au Parlement à l’art. 30, al. 5, LEne, d’élaborer un projet d’acte visant à introduire un modèle proche de la réalité du marché pour soutenir les grandes centrales hydrauliques n’est pas rempli avec ce projet. Il en va de même pour les motions présentées par la CEATE-E, qui demandent des incitations à long terme pour investir dans les installations de production d’électricité afin de maintenir la sécurité de l’approvisionnement en électricité (motions 18.3000 et 19.3004).

En ce qui concerne la sécurité de l’approvisionnement, nous saluons par conséquent l’intention de renforcer l’**art. 9 LApEI** par une disposition permettant au Conseil fédéral de lancer des appels d’offres pour le développement des capacités de production d’électricité si la sécurité de l’approvisionnement était compromise pendant les mois d’hiver. Bien que la forme concrète que prendra l’art. 9 LApEI ne soit pas connue à ce jour, nous estimons que les mesures visées dans cet article devraient être engagées de manière secondaire. L’objectif premier devrait être d’empêcher la survenue de toute « mise en danger de l’approvisionnement ». Étant donné qu’un développement forcé des énergies renouvelables pour la production d’électricité, en particulier durant les mois d’hiver, augmente la capacité d’autosuffisance et donc la sécurité de l’approvisionnement, nous demandons que des **éléments visant à renforcer la sécurité de l’approvisionnement** à l’aide d’énergies renouvelables soient intégrés dès à présent, là où cela est pertinent, dans le cadre de la révision de la LEne. À cet égard, il convient de saluer la mise aux enchères du photovoltaïque évoquée dans le rapport explicatif pour l’électricité en hiver, ainsi que le nouveau règlement sur les installations prioritaires dans le domaine de la force hydraulique.

Nous abordons ci-après les divers aspects de la révision.

II Prise de position sur divers aspects du projet

a Objectifs de développement et durée de l’encouragement

Nous saluons 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. Nous considérons que 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 probable que les valeurs indicatives de consommation selon l’art. 3 LEne doivent également 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).

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 po-

pulation. 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.

Propositions:

- Accroissement des objectifs de développement et révision des valeurs indicatives de consommation sur la base des nouvelles perspectives énergétiques (EPCH 2050+) et de l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050;
- Communication transparente des coûts associés au développement des énergies renouvelables.

b Photovoltaïque (PV)

Nous saluons 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 à ce développement par le biais des **prescriptions relatives à la production propre de courant dans les bâtiments à construire** contenues dans le MoPEC 2014¹.

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 et que les grandes installations les plus avantageuses seront construites.

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 notre expérience 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, nous saluons 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

¹ Selon le MoPEC 2014, les nouveaux bâtiments doivent produire une partie de l'électricité dont ils ont besoin. L'installation de production d'électricité installée sur ou à proximité du bâtiment doit générer au moins 10 W/m² de surface de référence énergétique, mais sans imposer une puissance égale ou supérieure à 30 kW. Si cette exigence était appliquée de manière généralisée, une puissance PV annuelle de 85 MWp, soit une production d'électricité de 85 GWh, serait générée chaque année en plus par les nouveaux bâtiments.

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).

En fin de compte, 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, qui sont axées sur un prix du travail, 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.

Propositions:

- Mise aux enchères à partir d'une installation de 300 kWp en tenant compte de la charge administrative présumée de l'exploitant;
- Bonification financière des installations photovoltaïques avec production d'électricité accrue pendant les mois d'hiver, y compris hors des mises aux enchères.

c 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 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 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.

Actuellement, la **construction de nouvelles installations hydrauliques et le développement** de la force hydraulique en Suisse ne sont techniquement possibles que dans une certaine mesure, notamment en raison des réglementations environnementales strictes. 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. 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 et que des normes environnementales exhaustives devront être respectées. 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 qui sont absolument nécessaires. Les petites centrales hydrauliques sont ici privilégiées, bien qu'elles aient des répercussions écologiques plus importantes.

Avec **l'élimination de la prime de marché**, les grandes centrales hydrauliques perdent un instrument qui leur assure une base de revenus minimale lorsque le prix de marché reste bas sur une longue période. En raison de son incompatibilité avec un éventuel accord sur l'électricité avec l'UE, nous pouvons concevoir l'élimination de la prime de marché. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'il faille trouver un mécanisme acceptable pour l'UE, lequel garantirait le maintien de l'énergie hydraulique suisse à l'avenir lorsque le prix de l'électricité subirait des tensions sur une période prolongée. Ce besoin existe aussi bien pour des investissements dans des rénovations importantes de centrales existantes que pour des investissements dans des nouvelles constructions et des agrandissements. Le nouveau mécanisme de couverture à créer pourrait par conséquent être lié aux nouvelles constructions et agrandissements ainsi qu'à d'importantes rénovations. Il devrait être spécifique à chaque centrale et tenir compte de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement – moyennant une transparence totale de la part de l'exploitant. De cette manière, la volonté d'investir pourrait être considérablement accrue sans un recours excessif aux fonds publics.

Propositions:

- En principe: création de la sécurité de la planification et de l'investissement requise pour la force hydraulique avec son long horizon d'exploitation de 60 ans ou plus;
- Maintien des contributions d'investissement pour les rénovations de grandes centrales hydrauliques existantes;
- Introduction d'un mécanisme de couverture acceptable pour l'UE si le prix de marché reste très bas à long terme. Ce mécanisme serait lié à des nouvelles constructions et agrandissements ainsi qu'à des rénovations importantes et serait accordé de manière spécifique à chaque centrale, en tenant compte de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement.

d Énergie éolienne

Malheureusement, l'énergie éolienne en Suisse se heurte à des résistances plus ou moins importantes du point de vue du paysage, de la nature et de l'environnement. 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 nous sommes favorables 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 trop faible par rapport à celle des petites centrales hydrauliques (30 millions), compte tenu 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 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 très élevés, notamment en raison de la résistance dont elles font souvent l'objet, et sont donc particulièrement risqués.

Dans certains cas, la **limite inférieure pour l'encouragement** de 10 MW proposée peut empêcher même la phase de planification du projet pour les petits parcs éoliens avec deux ou trois installations dans le domaine 3 MW. Il en va de même pour le « repowering » d'installations existantes. C'est pourquoi la limite pour le versement des contributions d'encouragement doit être abaissée à une puissance de 5 MW ou inférieure.

Propositions:

- Augmentation de la somme annuelle des contributions d'investissement pour l'énergie éolienne (>15 millions);
- Introduction de contributions d'étude de projet étendues (>mesures du vent);
- Réduction de la limite inférieure pour l'encouragement à une puissance de 5 MW ou inférieure.

e Autres technologies

Nous saluons 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.

S'agissant de l'encouragement des **centrales à bois** par le biais de contributions d'investissement, nous croyons 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.

Proposition:

- Le versement des contributions d'investissement pour les centrales à bois devrait être lié, 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.

f Autres aspects

La révision de la LEn 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. 5^{bis}, LApEI (méthode du prix moyen).

Proposition:

- Si la loi révisée ne devait pas entrer en vigueur à partir de 2023, les règlements qui expirent (système de rétribution de l'injection, prime de marché et priorité aux énergies renouvelables dans l'approvisionnement de base) devraient être prorogés.

Nous vous remercions par avance pour la prise en compte de nos positions.

Avec nos meilleures salutations,



CE Dr Mario Cavigelli
Président de l'EnDK



Caterina Mattle
Secrétaire générale de l'EnDK