

Office fédéral de l'énergie
Division Droit et planification sectorielle
3003 Berne

Courriel: verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch

Berne, le 30 juin 2022

Prise de position concernant la mise en œuvre de la modification du 1^{er} octobre 2021 de la loi sur l'énergie à l'échelle des ordonnances et les autres modifications de l'ordonnance sur l'énergie, de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique, de l'ordonnance sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables et de l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le 30 mars 2022, vous nous avez invités à prendre position sur les modifications des ordonnances susmentionnées dans le cadre de la procédure de consultation. Nous vous remercions de cette opportunité et nous nous prononçons ci-après **exclusivement** sur la modification de l'ordonnance sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables (OEneR).

I. Appréciation générale

La modification proposée de l'OEneR résulte principalement de la modification de la loi sur l'énergie suite à l'adoption de l'initiative parlementaire Girod (19.443), qui prévoit la transformation du système d'encouragement des énergies renouvelables en **contributions d'investissement** et le maintien du soutien sous cette forme jusqu'en 2030.

Il est en outre prévu que les installations photovoltaïques ajoutées ou isolées présentant un fort **angle d'inclinaison** bénéficient désormais d'un bonus. Les installations photovoltaïques **sans consommation propre** devront nouvellement bénéficier d'une **rétribution plus élevée** ou le montant de la rétribution pour ces installations à partir d'une puissance installée de 150 kWp devra être déterminé par **mise aux enchères**. En outre, la lettre d'accompagnement soulève la question de savoir si et comment il est possible de mettre en place une incitation pour que les **modules photovoltaïques couvrent l'intégralité de la toiture**.

En ce qui concerne la **force hydraulique**, les contributions d'investissement pour les nouvelles installations, les agrandissements notables ainsi que les rénovations notables sont notamment maintenues et augmentées, mais pas jusqu'aux taux maximaux possibles.

L'EnDK approuve sur le principe le développement et la prolongation de l'encouragement des énergies renouvelables. En ce qui concerne le photovoltaïque, nous proposons toutefois que le **bonus d'angle d'inclinaison** soit versé à partir d'un **angle plus petit**. Concernant les **mises aux enchères** prévues pour les installations photovoltaïques sans consommation propre, les **objectifs et les données de référence** des appels d'offres devraient être **communiqués** suffisamment tôt et le seuil à partir duquel les enchères sont obligatoires devrait être fixé initialement à un niveau plus élevé que les 150 kWp prévus. Les **conditions de participation** et la **procédure de demande** devraient exiger une charge bureaucratique minimale. En ce qui concerne la question d'une incitation à recouvrir **l'intégralité de la toiture** avec des

modules photovoltaïques, l'EnDK soutient l'introduction d'un tel instrument. L'application de cet instrument devrait toutefois être **la plus simple possible**.

Lors de l'octroi de contributions d'investissement pour **l'énergie hydraulique**, il conviendrait **d'introduire un critère d'électricité en hiver**, ce qui permettrait d'encourager les installations produisant une proportion appropriée d'électricité en hiver, jusqu'à concurrence du maximum prévu par la loi.

II. Prise de position relative à différents aspects du projet

a) Photovoltaïque

1. Art. 38, al. 1^{bis} (existant) et 1^{ter} (nouveau), bonus pour les installations avec un angle d'inclinaison plus élevé: abaisser l'exigence à 60°

L'article 38, al. 1^{ter}, proposé prévoit que, pour les installations ajoutées ou isolées qui présentent un angle d'inclinaison d'au moins 75 degrés, le montant de la rétribution unique liée à la puissance soit augmenté d'un bonus. Jusqu'à présent, ce bonus ne pouvait être accordé qu'aux installations intégrées. L'extension du bonus doit permettre de réaliser un potentiel sur des constructions qui ne permettent que rarement l'aménagement d'installations intégrées, comme les **façades industrielles** ainsi que les **murs de soutènement ou de barrage**.

L'EnDK salue cette extension, mais propose d'abaisser à **60°** l'exigence relative à **l'angle d'inclinaison**, tant pour les installations intégrées que pour les installations ajoutées ou isolées. À partir de 60°, les modules sont **exploités de manière optimale** en hiver et selon la norme SIA 261, il n'est pas nécessaire de prendre en compte des surcharges de neige, car on part du principe qu'à partir d'une pente de 60°, les modules ne sont pas recouverts de neige. Le canton des Grisons applique déjà le critère de 60° dans sa politique d'encouragement de l'électricité en hiver et cette application est concluante. Il est donc logique que la Confédération reprenne cette exigence.

Proposition:

Modification de l'art. 38 comme suit:

al. 1^{bis} (disposition existante)

Pour les installations intégrées qui présentent un angle d'inclinaison d'au moins 60 degrés et qui ont été mises en service à compter du 1^{er} janvier 2023, la contribution liée à la puissance est augmentée d'un bonus.

al. 1^{ter} (ébauche)

Pour les installations ajoutées ou isolées qui présentent un angle d'inclinaison d'au moins 60 degrés et qui ont été mises en service à compter du 1^{er} janvier 2023, la contribution liée à la puissance est augmentée d'un bonus.

2. Introduction d'un bonus pour les installations sur les bâtiments situés dans les zones ISOS (à l'art. 38)

Les panneaux solaire standards peuvent être posés sur la majorité des bâtiments, sauf ceux protégés ou dans des sites protégés, selon l'article 32b de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). Pour ces bâtiments seulement, le devoir d'annonce ne s'applique pas et des contraintes supplémentaires peuvent être imposées par le patrimoine et les communes. Ces installations étant bien plus coûteuses (jusqu'à 3 fois le prix) à cause des formats et de la couleur des tuiles solaires, un bonus devrait être introduit au niveau fédéral. Ainsi, un développement du PV sur les bâtiments situés dans des zones protégées pourrait être rendu possible.

Proposition:

Introduction d'un bonus pour les bâtiments avec une protection patrimoniale selon l'art. 32b OAT (zones ISOS, inventaire et classement) pour des panneaux non standards permettant une intégration architecturale optimale (panneaux de dimensions, forme, couleur non standard).al. 1^{bis} (disposition existante).

3. Introduction d'enchères pour les installations photovoltaïques sans consommation propre (art. 38a): fixer des objectifs, communiquer les moyens financiers, relever le seuil

La modification de l'ordonnance met en œuvre l'accord conclu par l'initiative parlementaire Girod introduite à l'art. 25a de la loi sur l'énergie, qui autorise le Conseil fédéral à introduire des enchères pour les installations photovoltaïques sans consommation propre à partir de 150 kWp. L'ordonnance définit les compétences ainsi que la procédure de mise aux enchères aux articles 38a et 46. Il est cependant étonnant de constater que l'instrument d'encouragement soit introduit sans qu'aucun **objectif** n'ait été défini. La question de **l'ordre de grandeur que l'on souhaite atteindre avec le développement** ou des **moyens financiers** que l'on souhaite mettre à disposition demeure en suspens. Il nous semble important d'**accroître la transparence** à ce sujet, car cela contribue à la **sécurité de la planification** sur le marché du photovoltaïque et permet à la Confédération de mieux **contrôler l'efficacité** du nouvel instrument. L'ordonnance devrait être complétée par une telle disposition.

L'art. 38a, al. 1, stipule que les enchères susmentionnées sont obligatoires pour l'octroi de contributions d'investissement à partir d'une taille d'installation de 150 kWp. Le seuil de 150 kWp nous semble trop bas: la charge bureaucratique pour une participation aux enchères est plus élevée que pour une attribution sans enchères. Nous estimons que le risque que les petites installations (entre 150 kWp et 300 kWp) n'obtiennent pas d'adjudication lors d'une mise aux enchères et ne soient donc pas réalisées est élevé. C'est pourquoi nous préconisons de fixer le **seuil à un niveau plus élevé au début et de l'abaisser plus tard** le cas échéant.

Le relèvement du seuil pour participer aux enchères doit s'accompagner d'un relèvement analogue du seuil des contributions d'investissement pour les grandes installations photovoltaïques sans consommation propre (dans l'ébauche, celles-ci sont versées pour une puissance maximum de 150 kWp).

Propositions:

- 1. Une disposition appelée «Objectifs des mises aux enchères» devrait être ajoutée à l'ordonnance, par exemple à l'art. 38a, afin de définir un objectif de développement pour l'instrument d'encouragement de la mise aux enchères des installations photovoltaïques sans consommation propre à partir de 150 kWp.**
- 2. Le rapport explicatif devrait préciser quels moyens financiers sont prévus pour les mises aux enchères.**
- 3. À l'art. 38a, al. 1, le seuil pour participer aux enchères devrait être relevé. Le seuil pourrait être abaissé de façon progressive par la suite.**
- 4. À l'annexe 2.1, ch. 2.10, la puissance maximale de 150 kWp jusqu'à concurrence de laquelle une contribution d'investissement plus élevée est versée pour les installations sans consommation propre devrait être relevée en adéquation avec le relèvement du seuil d'adjudication.**

4. Communiquer suffisamment tôt les données de référence des mises aux enchères (art. 46a)

En ce qui concerne l'organisation des enchères, le projet **ne tient pas compte de piliers fondamentaux** tels que la **puissance totale** qui doit être indiquée chaque année, le **nombre d'enchères par an**, le **volume en francs** et aussi les **volumes par enchère**. Ces piliers demeurent dans la marge d'appréciation de l'OFEN et peuvent être adaptés en permanence par ce dernier. Il est certes compréhensible que l'Office fédéral souhaite acquérir de l'expérience avec ce nouvel instrument qui permettra de réaliser des

mises aux enchères efficaces en termes de coûts. Nous craignons toutefois que cette grande ouverture n'introduise en même temps de l'**incertitude** sur le marché, ce qui pourrait entraîner des effets secondaires indésirables, tels qu'une ruée vers les premiers appels d'offres avec des projets non aboutis, car on ne sait pas quand les prochains appels d'offres auront lieu, etc.

Nous demandons donc à l'OFEN de publier **dans les meilleurs délais** les **conditions-cadres** telles que le volume en francs et le nombre d'enchères par an.

Proposition:

Compléter l'art. 46a comme suit:

Art. 46a Compétences

¹ L'OFEN fixe le volume en francs et le nombre de mises aux enchères par an ainsi que pour chaque session d'enchère le volume mis aux enchères et l'enchère maximale admise. Il communique ces données clés le plus rapidement possible.

² [...]

5. Adapter les conditions de participation (art. 46c let. d, art. 46d)

Selon le projet, les participants doivent présenter certaines préqualifications pour pouvoir participer aux mises aux enchères: seuls les projets pouvant être réalisés dans les 18 mois suivant l'adjudication peuvent participer aux enchères et une **sûreté** égale à 10% de la puissance totale de l'installation doit être déposée. De plus, les soumissionnaires doivent mettre en service l'installation **dans les 18 mois suivant l'attribution du marché**.

De notre point de vue, il est important que les **préqualifications soient suffisamment élevées** pour éviter que des soumissionnaires dont les projets ne sont pas encore aboutis participent aux enchères, obtiennent une adjudication et ne soient pas en mesure de construire d'installations par la suite. Cependant, les **obstacles bureaucratiques** ne doivent pas être trop importants, puisqu'ils pourraient empêcher une participation active aux enchères. Cela vaut d'ailleurs également pour l'ensemble de la **procédure de demande**.

Il faudra voir avec le temps si les préqualifications proposées sont adaptées et bien équilibrées. Une **plus grande flexibilité dans le volume des appels d'offres** permet de tenir compte des **réalités du marché**. Avec un **volume d'appels d'offres constant en francs**, davantage d'installations seront construites pendant les années où les conditions sont bonnes (p. ex. lorsque le prix des panneaux est bas et leur disponibilité élevée) que pendant les périodes où les conditions sont mauvaises). Il faudrait réfléchir à l'introduction d'un **mécanisme** pour les **volumes d'offres qui ne sont pas réalisées** lors d'une session d'enchère. Le cas échéant, les volumes non réalisés pourraient être reportés sur le volume d'enchères suivant.

Proposition :

Les préqualifications prévues à l'art. 46, let. c et d, doivent être conçues de manière à éviter que des projets qui ne sont pas aboutis participent aux enchères. D'autre part, elles doivent être conçues, tout comme l'ensemble de la procédure de demande, de la manière la moins bureaucratique possible. Les volumes non réalisés dans le cadre de l'appel d'offres pourraient être reportés sur la session d'enchère suivante.

6. Question concernant l'incitation à recouvrir l'intégralité de la toiture (introduction d'une disposition à l'art. 38)

Selon sa lettre, l'OFEN attend cet été les résultats d'une étude sur le thème d'une incitation supplémentaire à recouvrir l'intégralité de la toiture avec des modules photovoltaïques. Les cantons ont été explicitement invités à se prononcer sur cette idée dans le cadre de la présente consultation. Du point de vue de l'EnDK, il existe plusieurs possibilités d'inciter les participants à couvrir l'intégralité de la toiture. La

question de savoir dans quelle mesure les toits sont occupés est une question d'économie d'entreprise qui, en plus de l'encouragement, dépend en grande partie des prix du marché ou des tarifs de rachat. Actuellement, les prix du marché sont élevés, mais les installations sont malgré tout majoritairement conçues pour la consommation propre. Il semble donc qu'un mécanisme soit nécessaire pour que les surfaces de toitures qui s'y prêtent soient entièrement recouvertes de modules. La **rétribution plus élevée pour les installations photovoltaïques sans consommation propre** jusqu'à une puissance de 150 kWp (cf. annexe 2.1, chiffre 2.10) est une mesure que nous **saluons**.

Pour les installations **avec consommation propre**, nous pensons qu'il est également **judicieux** d'introduire un **bonus pour la couverture intégrale de la toiture** au sens d'un **mécanisme d'incitation**. S'il s'avère que la couverture intégrale de la toiture s'impose, ce bonus pourra être supprimé.

Nous attirons toutefois l'attention sur le fait que l'**application** de ce bonus devrait **être aussi simple que possible**, par exemple sous la forme d'un **pourcentage de la contribution d'investissement accordée**. En outre, une **définition** claire et facile à mettre en œuvre devrait être introduite dans l'ordonnance pour déterminer **à partir de quand une toiture est considérée intégralement recouverte et de quelle manière il convient de tenir compte des modules fictifs**.

Approbation de l'introduction d'un bonus pour la couverture intégrale de la toiture par des modules photovoltaïques au sens d'un financement d'incitation. Si la couverture intégrale de la toiture devait s'imposer à l'avenir, le bonus pourrait être supprimé.

Propositions:

- 1. L'application du bonus doit être aussi simple que possible à mettre en œuvre, par exemple sous la forme d'un pourcentage de la contribution d'investissement accordée.**
- 2. Une définition claire et simple à mettre en œuvre doit être introduite dans l'ordonnance afin de déterminer à partir de quand une toiture est considérée intégralement recouverte et de quelle manière il convient de tenir compte des modules fictifs.**

b) Force hydraulique

1. Contributions d'investissement pour la force hydraulique: insertion d'un critère d'électricité en hiver (art. 48)

Le présent projet d'ordonnance met en œuvre les dispositions de la loi révisée sur l'énergie conformément à l'initiative parlementaire Girod, selon laquelle les **contributions d'investissement pour les nouvelles installations d'énergie hydraulique, les agrandissements notables ainsi que les rénovations notables sont maintenus** et augmentés. Les taux de contribution proposés n'atteignent toutefois pas les taux maximaux possibles en vertu de la loi.

Les cantons acceptent cette situation, mais se prononcent en faveur de l'introduction d'un critère d'électricité en hiver, selon lequel les nouvelles installations, les agrandissements notables ainsi que les rénovations notables qui produisent une proportion appropriée d'électricité en hiver obtiendraient une contribution jusqu'à concurrence du maximum prévu par la loi.

En ce qui concerne la révision des dispositions relatives aux contributions d'investissement, il a été mis en évidence qu'à ce jour, aucune disposition claire n'avait été établie concernant la proportion des moyens qui doivent être alloués aux assainissements des eaux en vertu de la loi sur la protection des eaux (LEaux) dans le cadre de l'encouragement prévu dans la LEne. Etant donné que les investissements sont très élevés, notamment pour les installations telles que les centrales de dérivation qui produisent de l'électricité de manière fiable même en hiver, et que celles-ci ne sont rentables que dans certaines circonstances, y compris en tenant compte des taux d'encouragement maximaux et des moyens alloués pour l'assainissement, nous estimons nécessaire de préciser que les aides selon la LEne et la LEaux sont accordés de manière cumulative.

Propositions:

1. **Ajouter une disposition à l'art. 48, al. 2, selon laquelle les nouvelles installations, les agrandissements notables et les rénovations notables importantes qui produisent une proportion appropriée d'électricité en hiver peuvent être encouragés jusqu'à concurrence du maximum prévu par la loi.**
2. **Préciser que les fonds destinés à l'assainissement conformément à la loi sur la protection des eaux doivent être accordés de manière cumulative avec les aides prévues par la loi sur l'énergie.**

2. Définition de «rénovations notables» (art. 47, al. 2, let. b):

Un relèvement de la valeur seuil (à savoir le rapport entre les coûts d'investissement et la production nette) à partir duquel une rénovation est réputée notable nous apparaît possible. Or, dans le projet, **l'exigence est presque triplée**, passant de 7 ct/kWh à 20 ct/kWh. Ce relèvement nous semble démesuré. La **valeur seuil** devrait être fixée à un niveau **plus bas**.

Proposition :

Abaissement de la valeur seuil proposée à l'art. 47, al. 2, let. b, à une valeur appropriée qui permette de continuer à réaliser des investissements pour des rénovations notables.

3. Permettre d'investir pour moderniser même avant l'expiration des concessions (art. 61, al. 4):

Cette nouvelle disposition vise à prévenir l'encouragement excessif d'un projet lorsque la durée résiduelle de la concession est brève, en corrigeant les coûts d'investissement imputables. Concrètement, ils sont réduits à hauteur du rapport entre la durée résiduelle et la durée d'utilisation des éléments d'actif, pondérée des investissements.

D'une manière générale, nous pensons que les contributions d'investissement ne devraient pas dépendre de la durée d'utilisation des droits d'eau. L'objectif doit être de maintenir le parc hydroélectrique en bon état de fonctionnement et de le moderniser autant que possible. De notre point de vue, cette disposition aurait toutefois pour effet de rendre les décisions d'investissement plus difficiles à prendre avant l'expiration des concessions et de compliquer les négociations relatives à la reconnaissance des investissements de modernisation (conformément à l'art. 67, al. 4, de la loi sur les forces hydrauliques).

Afin d'éviter une surprotection en permettant à l'exploitant de réaliser la valeur résiduelle élevée de l'installation comme produit à la fin de la concession, nous proposons que les contributions d'investissement soient incluses dans le calcul de l'indemnité de valeur résiduelle.

Proposition:

1. **Suppression de l'art. 61, al. 4.**
2. **Les contributions d'investissement doivent être prises en compte dans le calcul de l'indemnité de valeur résiduelle.**

Nous vous remercions de prendre en considération notre prise de position et restons à votre entière disposition pour toute question complémentaire.

Veillez agréer, Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.



Dr Mario Cavigelli
Président de l'EnDK



Jan Flückiger
Secrétaire général de l'EnDK