



Konferenz Kantonaler Energiefachstellen
Conférence des services cantonaux de l'énergie
Conferenza dei servizi cantonali dell'energia
Conferenza dals posts spezialisads chantunals d'energia

Office fédéral du développement territorial
ARE

Par e-mail à :
aemterkonsultationen@are.admin.ch

Berne, le 21 janvier 2025

Consultation sur la base méthodologique pour l'évaluation des zones appropriées pour les installations photovoltaïques au sol : prise de position de l'EnFK

Monsieur le sous-directeur,
Mesdames et Messieurs,

Par courrier du 26 novembre 2024, vous avez invité les services cantonaux concernés à participer à la consultation technique sur la base méthodologique de la Confédération pour l'évaluation des zones qui se prêtent à l'exploitation d'installations solaires au sol. La Conférence des services cantonaux de l'énergie (EnFK) saisit volontiers cette opportunité et vous en remercie. La présente prise de position a été élaborée par le comité de l'EnFK en collaboration avec le groupe de travail Production d'énergie de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK).

Appréciation générale

L'EnFK salue l'élaboration d'un fondement méthodologique par la Confédération, car cela offre aux cantons une base de travail uniforme. Malgré cette base commune, le travail d'évaluation à effectuer au niveau cantonal et régional reste vaste et complexe. Pour les cantons qui doivent encore effectuer ces analyses, il serait utile que l'ARE mette à leur disposition sa base FME.

L'EnFK approuve expressément l'approche choisie, à savoir une base méthodologique non contraignante pour les autorités. Ceci tient compte des grandes incertitudes (défis techniques, répercussions sur d'autres utilisations du territoire et sur l'environnement, rentabilité) et de la dynamique du processus législatif. Ceci est également judicieux au vu des travaux parfois très avancés dans certains cantons.

La méthode utilisée pour déterminer les zones appropriées pour les installations photovoltaïques au sol est compréhensible du point de vue de l'EnFK. Elle considère que la répartition en classes relative à l'utilisation et à la protection ainsi que la synthèse sous forme de matrice des intérêts d'utilisation et de protection sont pertinentes. La liste des zones d'exclusion et des intérêts de protection à prendre en compte (cf. tableau 7) est notamment une aide précieuse. Dans l'ensemble, les

documents donnent un aperçu complet des conditions-cadres et des thèmes pour la pesée des intérêts des cantons.

L'accent devrait toutefois être mis davantage sur les conditions-cadres et les thèmes à prendre en compte par les cantons. Bien que ces informations figurent dans le rapport, elles ne sont pas suffisamment structurées et se perdent quelque peu parmi les nombreuses informations techniques relatives à l'établissement des cartes. Le rapport devrait les énumérer de manière claire et contenir également des informations complémentaires à ce sujet. Une notice analogue à la "Notice explicative sur l'énergie éolienne - Mise en œuvre de la loi révisée sur l'énergie dans les plans directeurs cantonaux" pourrait également être utile.

Valeur informative et utilisabilité limitées des cartes

L'EnFK considère que l'accent est mis trop fortement sur les cartes. Dans leur forme actuelle, les cartes ne peuvent pas être utilisées de manière optimale par les cantons, car il n'est pas possible de voir, pour les zones sélectionnées, quels indicateurs des aspects liés à l'utilisation et à la protection ont conduit à la classe d'aptitude qui en résulte. La consultation des tableaux d'attributs détaillés serait très utile pour une utilisation des données au niveau cantonal.

Les tons verts choisis pour la carte 3b "Zones dignes d'examen du point de vue de la Confédération – réflexion à l'échelle régionale" donnent une fausse image de l'adéquation d'une zone, lorsqu'une surface présentant un intérêt élevé en termes de protection et un intérêt inférieur à la moyenne en termes d'utilisation est également représentée en vert. La question fondamentale qui se pose est de savoir si de telles zones doivent être représentées. L'objectif devrait sans doute consister à identifier les sites les plus appropriés pour un rendement hivernal maximal. L'EnFK recommande au moins de représenter uniquement les surfaces avec de très bons et bons résultats d'évaluation en vert, les zones avec des résultats d'évaluation moyens et plutôt mauvais en jaune respectivement en orange.

Dans leurs analyses, les cantons doivent tenir compte d'une multitude d'autres intérêts et conditions préalables. Ceux-ci peuvent outrepasser les aspects pris en compte dans les cartes de la Confédération. Cela est certes relevé à juste titre dans l'introduction du rapport, les cartes contiennent également des indications correspondantes sur leur valeur informative. En mettant fortement l'accent sur les cartes, les cantons devront justifier en détail, dans les débats publics, les raisons pour lesquelles ils parviennent ponctuellement à des résultats différents de ceux de la Confédération. Ce qui est bien plus important que les cartes, c'est que le rapport prenne en compte de manière adéquate les conditions-cadres et les thèmes importants en fonction de leur poids dans la législation.

Évaluation des aspects liés à l'utilisation

L'attribution de -4 points lorsqu'une surface (cellule de la grille) est classée dans la catégorie "exploitation peu intéressante" concernant un critère / indicateur spécifique constitue une évaluation très sévère. L'EnFK ne partage pas l'avis selon lequel deux critères / indicateurs très intéressants devraient être nécessaires pour pouvoir compenser un faible intérêt d'utilisation pour un autre critère / indicateur. Elle propose donc une évaluation plus équilibrée, dans laquelle un aspect d'utilisation très intéressant peut compenser un élément peu intéressant.

Optimisation du rendement hivernal

L'EnFK ne comprend pas que, pour les régions situées à moins de 1500 m d'altitude, l'inclinaison des panneaux ne se concentre pas sur la maximisation de la production d'électricité hivernale, mais sur celle de la production annuelle. Compte tenu de l'énorme potentiel sur les toits, les bâtiments ainsi que les infrastructures, la légitimité des grandes installations photovoltaïques au sol est la production

d'électricité en hiver. La construction d'installations au sol supplémentaires avec un rendement estival maximal ne fait qu'augmenter le besoin de stockage et la quantité d'électricité solaire qui ne pourra plus être injectée dans le réseau en été à l'avenir.

Il n'est pas pertinent de différencier le rendement spécifique hivernal pour différentes altitudes dans le même indicateur en raison d'une meilleure rentabilité à basse altitude. La rentabilité est pertinente, mais elle n'est pas uniquement corrélée à l'altitude, elle dépend de nombreux facteurs. Les aspects de la topographie et de l'équipement sont déjà pris en compte séparément dans les aspects d'utilisation, ils ne doivent donc pas être "doublement" pris en compte via des valeurs limites plus basses pour les régions situées à moins de 1500 m d'altitude.

Une délimitation stricte du rendement spécifique hivernal à 1500 m n'est pas non plus justifiée. Il faudrait envisager une transition graduelle, de sorte qu'il n'y ait pas une grande différence entre une installation située juste au-dessus de 1500 m et une autre juste en dessous. Les valeurs limites pour les régions situées à moins de 1500 m d'altitude semblent très basses. Cela va à l'encontre de la volonté de déterminer dans une vue d'ensemble les zones les mieux adaptées. Enfin, la question est de savoir quel point de la zone est pris en compte pour déterminer son altitude (p. ex. le point le plus bas de la surface totale), si une partie de la surface se situe en dessous de 1500 m d'altitude, mais le reste au-dessus.

Différenciation claire entre les différentes installations photovoltaïques

Le rapport ne fait pas toujours la distinction entre les installations photovoltaïques d'intérêt national selon l'art. 12, al. 2, LEn, les installations photovoltaïques au sol (sans intérêt national) selon l'art. 24bis, al. 2, LAT et les installations agri-photovoltaïques (sans intérêt national) selon l'art. 24bis, al. 2, LAT, bien que des dispositions légales différentes s'appliquent. Cela prête à confusion.

Conformément à 24bis, al. 2, LAT, les installations photovoltaïques au sol ne présentant pas d'intérêt national doivent être situées dans des zones peu sensibles ou déjà occupées par d'autres constructions et installations, et les coûts pour les équiper doivent être raisonnables par rapport à la puissance de l'installation. Selon toute vraisemblance, les différentes surfaces sans intérêt national désignées au-dessus de 1500 m d'altitude (cf. chap. 4.4) ne remplissent pas ces conditions. Au contraire, on peut s'attendre à ce que de telles surfaces majoritairement situées à moins de 1500 m d'altitude se trouvent à proximité d'infrastructures existantes (p. ex. talus, surfaces annexes au trafic, etc.).

L'exclusion des installations agri-photovoltaïques dans le rapport n'est pas non plus vraiment compréhensible, car les surfaces d'exploitation agricole sont définies comme présentant des intérêts de protection et pas nécessairement comme des zones à exclure. Dans certains cantons, le potentiel des installations agri-photovoltaïques est plus important que celui des installations au sol en termes de surface. De telles installations sont toutefois soumises d'autres conditions juridiques, en ce sens qu'elles doivent des effets positifs pour la production agricole (p. ex. protection contre la grêle pour les fruits et ombre pour les baies). On peut donc se demander s'il ne serait pas plus cohérent de ne pas inclure les surfaces agricoles dans l'analyse et de les déclarer comme "zones non prises en compte".

Autres remarques

Il serait très utile que, pour les aspects liés à l'utilisation et à la protection pris en compte dans le rapport ainsi que pour les critères / indicateurs, les bases légales qui justifient l'aspect ou le critère / indicateur en question soient mentionnées et explicitées. Cela assurerait une plus grande transparence et une plus grande sécurité.

Pour finir, il semble qu'il y ait certaines difficultés de coordination entre les adaptations de la loi sur l'électricité et de la loi sur l'aménagement du territoire dans la numérotation des articles de la LAT (24bis/ter). Il faudrait veiller à ce que la dénomination définitive soit utilisée partout dans le rapport ou à ce qu'il soit précisé à quel projet de loi la dénomination se rapporte.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question.

Avec nos meilleures salutations,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'F. Vuille'.

François Vuille
Président EnFK

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Bittner-Priez'.

Véronique Bittner-Priez
Secrétaire général EnDK / EnFK