



ad 19.443

Initiative parlementaire Promouvoir les énergies renouvelables de manière uniforme. Accorder une rétribution unique également pour le biogaz, la petite hydraulique, l'éolien et la géothermie

**Rapport du 19 avril 2021 de la Commission de l'environnement, de
l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du ...

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 19 avril 2021 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant l'initiative parlementaire «Promouvoir les énergies renouvelables de manière uniforme. Accorder une rétribution unique également pour le biogaz, la petite hydraulique, l'éolien et la géothermie».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a décidé, le 26 octobre 2020, de donner suite à l'initiative parlementaire 19.443 déposée par le conseiller national Bastien Girod «Promouvoir les énergies renouvelables de manière uniforme. Accorder une rétribution unique également pour le biogaz, la petite hydraulique, l'éolien et la géothermie». La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a adhéré à cette décision le 14 janvier 2021. La CEATE-N a ensuite élaboré un projet, qu'elle a adopté le 19 avril 2021, et a soumis le 21 avril 2021 son rapport ainsi que le projet d'acte au Conseil fédéral pour avis jusqu'au 4 juin 2021.

La CEATE-N a repris dans son projet des composantes essentielles de l'avant-projet du Conseil fédéral relatif à la révision de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne)¹, sur lequel le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a mené une consultation du 3 avril au 12 juillet 2020. Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a défini et communiqué les éléments-clés de son projet de révision de la LEne le 11 novembre 2020. Il soumettra prochainement au Parlement son projet de loi, qui englobe la révision en cours de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI)² et revêt la forme d'un acte modificateur unique intitulé «loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables».

Le projet d'acte de la CEATE-N comprend donc uniquement un aspect partiel du vaste projet de révision du Conseil fédéral. Plusieurs mesures importantes pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité de la Suisse ou intégrer les énergies renouvelables dans le réseau et, partant, pour assurer le bon fonctionnement de ce dernier, n'y figurent pas. Les principales différences entre le projet d'acte de la CEATE-N et les modifications de la LEne proposées par le Conseil fédéral relèvent des domaines de la force hydraulique et de la biomasse. Ainsi, la CEATE-N prévoit une prolongation de l'encouragement par la prime de marché pour les grandes centrales hydroélectriques existantes. En outre, la commission souhaite que les fournisseurs de l'approvisionnement de base puissent, à l'avenir encore, vendre à leurs clients captifs toute l'électricité issue d'énergies renouvelables produite en Suisse en prenant en compte le coût de revient (art. 6, al. 5^{bis}, LApEI). Dans le droit en vigueur, cette possibilité introduite à titre de solution transitoire a une validité limitée à fin 2022. En ce qui concerne les installations de biomasse, la CEATE-N demande – en plus des contributions d'investissement – des contributions aux coûts d'exploitation. Les autres différences sont notamment liées au fait que la CEATE-N,

¹ RS 730.0

² RS 734.7

contrairement au Conseil fédéral, ne prévoit pas d'adaptation des valeurs indicatives de production et de consommation.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral se félicite du fait que la CEATE-N réaffirme le besoin d'agir sur le plan législatif afin de poursuivre le développement des énergies renouvelables. Il considère toutefois que le projet d'acte de la CEATE-N ne suffit pas à renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité sur le long terme et à assurer une intégration efficace et sûre des énergies renouvelables dans le système d'électricité. Des mesures plus poussées sont nécessaires. Elles le sont d'autant plus que, suite à la décision du Conseil fédéral du 26 mai 2021 de mettre un terme aux négociations sur un accord institutionnel avec l'Union européenne, un accord sur l'électricité n'est plus envisageable jusqu'à nouvel avis.

Le projet de loi du Conseil fédéral inclut par conséquent, en particulier, un relèvement des objectifs de développement et le soutien à l'augmentation des capacités des centrales hydroélectriques spécifiquement disponibles pendant l'hiver. Il comprend également la perception du supplément réseau prévu dans la LAPeI en faveur du développement des centrales hydroélectriques à accumulation. Un pilier supplémentaire prévu pour maintenir une sécurité d'approvisionnement élevée dans le domaine de l'électricité est la constitution d'une réserve d'énergie introduite par le projet du Conseil fédéral. Ces aspects centraux pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité sont absents du projet d'acte de la CEATE-N, qui ne contient pas non plus de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique. Le projet du Conseil fédéral prévoit en outre un certain nombre d'autres mesures importantes pour assurer une transition efficace et sûre d'un système centralisé vers un système plus décentralisé. Des règles plus claires sont notamment prévues pour le recours à la flexibilité dans le réseau de distribution, tous les consommateurs finaux disposent du libre choix du fournisseur et le fondement pour l'achat et la vente d'électricité produite localement est ainsi posé. Pour aborder globalement les défis qui se présentent dans le secteur de l'électricité, et dans un souci de cohérence de la législation, le Conseil fédéral estime opportun que le débat parlementaire s'appuie sur son projet de loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Le Conseil fédéral devrait adopter son projet de loi peu après la session d'été 2021. Pour que l'examen au sein de la commission du conseil prioritaire puisse débiter au troisième trimestre de 2021, le Conseil fédéral prie les bureaux des Chambres fédérales de procéder de manière anticipée à l'attribution de la priorité d'examen et à la désignation des commissions compétentes.

La volonté de la CEATE-N de clarifier le plus rapidement possible si le soutien aux différentes énergies renouvelables doit être maintenu, et si oui, selon quelles modalités, est compréhensible. Néanmoins, en fixant l'échéance à 2030, soit une période de huit ans, elle prévoit une durée de validité comparativement longue. Dans la perspective de la sécurité de planification souhaitée par la branche, le Conseil fédéral est lui aussi d'avis qu'il faut clarifier dans les meilleurs délais la forme que prendra l'encouragement à l'avenir. D'où l'importance que le Parlement examine sans

attendre la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. De plus, une nouvelle réglementation transitoire telle que la prévoit la CEATE-N, appelée à être remplacée, le moment venu, par une réglementation à durée limitée, n'est pas de nature à renforcer la sécurité de planification.

Si, en dépit des considérations émises par le Conseil fédéral, le Conseil national devait entrer en matière sur le projet de la CEATE-N, le Conseil fédéral se prononce, de façon générale, en faveur des propositions de la majorité de la commission. Toutefois, pour les motifs exposés ci-après, il rejette le maintien de la prime de marché pour la grande hydraulique ainsi que la prolongation de l'art. 6, al. 5^{bis}, LApEl, et soutient par conséquent l'adoption des propositions correspondantes des minorités de la commission. Sur ces points, les propositions de la majorité de la commission ne contribuent pas à renforcer le développement, mais augmentent la charge qui pèse sur le fonds alimenté par le supplément au préjudice des autres utilisations et (dans le cas des art. 31, al. 3, LEnE et 6, al. 5^{bis}, LApEl) augmentent la charge pesant sur les consommateurs finaux avec approvisionnement de base.

- Avec la prolongation de la prime de marché pour la grande hydraulique (art. 38, al. 2, P-LEne), une part essentielle des ressources tirées du supplément perçu sur le réseau ne peut pas être utilisée dans le but initialement prévu par la LEnE, qui est le développement de la force hydraulique et des autres énergies renouvelables. Le but du renforcement de la sécurité de l'approvisionnement en électricité n'est dès lors pas atteint. Une autre composante de l'encouragement est la possibilité, pour les bénéficiaires de la prime de marché, de continuer à prendre intégralement en compte leurs coûts de revient dans les tarifs de l'approvisionnement de base (art. 31, al. 3, LEnE). Si le modèle de prime de marché est prolongé, la prolongation s'applique également à cette composante de l'encouragement. Selon les estimations, le montant supplémentaire à la charge des consommateurs finaux avec approvisionnement de base avoisine 20 millions de francs par an. De plus, la prime de marché est problématique sous l'angle du droit européen.
- La prolongation pour une durée indéterminée de l'art. 6, al. 5^{bis}, LApEl, telle que demandée par la commission, permet aux gestionnaires d'un réseau de distribution de continuer à vendre à leurs clients captifs à l'avenir, pour une durée indéterminée, de l'électricité issue d'énergies renouvelables produite en Suisse en prenant intégralement en compte les coûts de revient, autrement dit sans appliquer la méthode du prix moyen. Cette disposition couvre non seulement la production propre du fournisseur de l'approvisionnement de base, mais aussi l'électricité qu'il acquiert auprès de tiers, notamment de producteurs sans approvisionnement de base. Dans le même temps, les gestionnaires d'un réseau de distribution peuvent fournir à leurs clients non captifs de l'électricité acquise au prix du marché. Les ménages et le secteur secondaire peuvent ainsi être alimentés avec une électricité produite avec des coûts de revient relativement élevés, et n'ont aucun moyen de s'y opposer, tandis que les grands consommateurs bénéficient des prix du marché, qui sont actuellement comparativement bas. Cette réglementation représente un subventionnement

caché de centrales électriques indigènes aux dépens des ménages et du secteur secondaire avec approvisionnement de base. Le montant supplémentaire à leur charge du fait de cette disposition est estimé à environ 70 millions de francs par an. L'art. 6, al. 5^{bis}, LApEl renforce ainsi l'inégalité de traitement des clients soumis au monopole par rapport à ceux qui bénéficient du marché libre et n'est, par ailleurs, pas de nature à favoriser un développement.

3 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de ne pas entrer en matière sur le projet d'acte de la CEATE-N et de traiter la thématique dans le cadre de la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables.