



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'énergie OFEN
Division Efficacité énergétique et énergies renouvelables

mai 2016

Rapport explicatif relatif à la révision de l'ordonnance sur l'énergie (OEne, RS 730.01) et de l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI, RS 734.71)

Table des matières

1.	Contexte	1
2.	Grandes lignes du projet	1
2.1	Ordonnance sur l'énergie.....	1
2.1.1	Contrôle des coûts de revient et adaptation des taux de rétribution	1
2.1.2	Ordre de réduction de la liste d'attente des installations au bénéfice du traitement prioritaire	1
2.1.3	Contrôle du processus de versement RPC du GB-ER à Swissgrid SA	2
2.1.4	Autres adaptations.....	2
2.2	Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité.....	4
2.2.1	Rétribution axée sur le programme prévisionnel (art. 24, al. 2)	4
2.2.2	Prix de marché demandé par Swissgrid SA (art. 24a)	4
2.2.3	Rétribution du prix de marché pour l'énergie issue d'installations non soumises aux mesures des courbes de charges (art. 24a, al. 2).....	4
3.	Conséquences pour la Confédération, les cantons, les communes et d'autres responsables de l'exécution (finances, personnel, autres effets)	5
4.	Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société	5
5.	Commentaires disposition par disposition	5
5.1	Ordonnance sur l'énergie.....	5
5.2	Appendices de l'ordonnance sur l'énergie	5
5.3	Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité.....	6

1. Contexte

Diverses adaptations sont réalisées dans le cadre des modifications prévues de l'ordonnance sur l'énergie (OEne) et de l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI). Elles concernent les domaines suivants: taux de rétribution pour l'injection d'électricité à prix coûtant (RPC) et pour la rétribution unique (RU) des petites installations photovoltaïques, transfert du processus de versement RPC du groupe-bilan pour les énergies renouvelables (GB-ER) à la société nationale du réseau de transport (Swissgrid SA), questions techniques générales relatives à l'exécution et précisions concernant la RPC et la RU.

2. Grandes lignes du projet

2.1 Ordonnance sur l'énergie

2.1.1 Vérification des coûts de production et adaptation des taux de rétribution

Le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) contrôle périodiquement le calcul des coûts de revient, des taux de rétribution et des taux de la RU pour les adapter si nécessaire aux nouvelles conditions (art. 3e, al. 1 OEne). Il tient compte de divers aspects tels que le développement des technologies, leur rentabilité à long terme ainsi que l'évolution du cours de l'euro, des prix des sources d'énergie primaire, des redevances hydrauliques et du marché des capitaux.

La présente modification de l'OEne repose sur la vérification des taux de rétribution de toutes les technologies. Cette vérification a révélé que des mesures d'adaptation étaient nécessaires tant pour le photovoltaïque que pour la petite hydraulique (cf. le rapport «Vérification des coûts de production et des taux de rétribution des installations RPC»). Les nouveaux taux de rétribution s'appliqueront aux installations qui seront mises en service après l'entrée en vigueur de la présente modification.

2.1.2 Ordre de réduction de la liste d'attente des installations au bénéfice du traitement prioritaire

Depuis le 1^{er} janvier 2015, il est possible de mettre en tête de liste d'attente les installations pour lesquelles a été transmis, jusqu'au jour de référence fixé dans l'OEne, le dossier complet sur l'état d'avancement du projet ou l'avis de mise en service de l'installation (soit les installations au bénéfice du traitement prioritaire).

La situation financière tendue du fonds RPC a montré qu'il n'est pas possible d'accepter toutes les installations au bénéfice du traitement prioritaire dans le contingent RPC suivant le jour de référence. Ces installations demeurent dans la liste d'attente. Certes, toutes les installations au bénéfice du traitement prioritaire passent au sommet de la liste d'attente. Mais dans ce groupe des installations au bénéfice du traitement prioritaire, les installations sont traitées en fonction de la date à laquelle elles ont été annoncées au système RPC. Ainsi, il peut arriver qu'une installation placée en tête de la liste d'attente en 2015 soit dépassée par une installation qui n'a été réalisée ou n'a été prête à être réalisée qu'en 2016, parce que cette dernière a été annoncée plus tôt à la RPC.

Le critère de réduction de la liste d'attente pour les installations bénéficiant du traitement prioritaire est désormais la date de soumission du dossier complet sur l'état d'avancement du projet ou de la mise en service. On veut ainsi éviter qu'un responsable de projet qui s'est déjà employé par le passé à mettre son installation en service ou à porter son projet au stade de la réalisation ne soit précédé par un autre responsable dont le projet n'aurait atteint le stade de la réalisation qu'une ou plusieurs années plus tard.

2.1.3 Contrôle du processus de versement RPC du GB-ER à Swissgrid SA

Swissgrid SA assure le règlement de la RPC depuis 2009. Outre le traitement des annonces RPC qui lui sont soumises, Swissgrid SA rend entre autres des décisions. En outre, elle calcule les taux de rétribution pour les installations concernées. A ce stade, le versement des contributions RPC aux producteurs n'entre pas dans les attributions de Swissgrid SA. Le GB-ER s'acquitte de cette tâche.

Tant le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) de 2011 que l'évaluation RPC de 2012 ont recommandé de réduire le nombre des acteurs impliqués dans l'exécution de la RPC. C'est pourquoi le processus de versement RPC sera transféré, le 1^{er} janvier 2017, du GB-ER à Swissgrid SA, à laquelle le traitement de la RPC est confié. Ce changement représente une simplification également pour les producteurs, puisque ceux-ci n'auront dès lors plus qu'un seul interlocuteur pour le règlement administratif et la rétribution. En outre, il sera possible d'exploiter des synergies, parce que Swissgrid SA verse la RU pour les petites installations photovoltaïques et que les processus correspondants sont déjà établis.

2.1.4 Autres adaptations

L'exécution des dispositions relatives à la RPC et à la RU a suscité certaines questions qui ont elles-mêmes conduit à modifier et préciser les dispositions de l'OEne. En voici les commentaires explicatifs.

2.1.4.1 Raccourcissement du délai imparti à l'annonce de mise en service des installations au bénéfice du traitement prioritaire

(Appendices 1.1 et 1.3–1.5)

Si une installation annoncée pour la RPC mais non encore réalisée fait l'objet d'une décision RPC positive, le responsable de projet doit fournir, dans un délai déterminé, le dossier complet sur l'état d'avancement du projet ou sur la mise en service de l'installation, faute de quoi la décision positive sera révoquée. Les appendices spécifiques aux technologies prévoient que le délai d'annonce de la mise en service commence de courir dès que la décision positive a été rendue.

Le nouveau système de gestion de la liste d'attente introduit en 2015 permet de faire passer en tête de liste des installations déjà réalisées ou des projets de construction prêts à être réalisés. Ces installations seront considérées prioritairement lors de la prochaine décision d'inclusion d'installations dans le système RPC (ce point ne vaut pas pour les installations photovoltaïques). Les dispositions régissant le délai actuel d'annonce de la mise en service visent à favoriser une décision positive et à ce que le projet ne soit poursuivi qu'à partir de ce stade. Les projets de telles installations doivent encore franchir toute la procédure d'autorisation de construire et, le cas échéant, une procédure d'octroi de concession. C'est pourquoi ces projets requièrent un délai assez long à partir de la décision positive jusqu'à la mise en service effective de l'installation. Un échelonnement, comprenant une ou deux informations sur l'état d'avancement du projet et l'avis de la mise en service, est prévu pour ces installations. Les installations dont l'état d'avancement du projet a déjà fait l'objet d'une communication complète peuvent en revanche être considérées comme susceptibles d'être réalisées assez rapidement. Elles peuvent généralement être mises en service, à compter de la réception de la décision positive, dans le laps de temps qui serait encore à disposition pour la construction proprement dite d'une installation après le dernier avis sur l'état d'avancement du projet. Ainsi, les installations au bénéfice du traitement prioritaire ne requièrent qu'un délai réduit d'annonce de mise en service. Pour garantir que ces installations soient effectivement réalisées rapidement, le délai d'annonce de mise en service des installations au bénéfice du traitement prioritaire est raccourci du délai imparti à la première et unique communication sur l'état d'avancement du projet (ou à la deuxième communication sur l'état d'avancement du projet si une deuxième communication est prévue). Si le délai ne peut être respecté pour des raisons indépendantes de la volonté du responsable de projet, il est possible de soumettre une demande justifiée de prolongation de délai en vertu de l'art. 3^h^{bis}, al. 2 OEne.

Exemple d'une installation au gaz d'épuration

L'information sur l'état d'avancement du projet doit être fournie dans les trois ans suivant l'avis de décision positive. L'annonce de la mise en service doit survenir dans les six ans suivant l'avis de décision positive. En vertu des dispositions de droit actuelles, si un projet d'installation au gaz d'épuration déjà prêt à être réalisé fait l'objet d'une décision positive, le responsable de ce projet dispose donc d'un délai de six ans pour mettre cette installation en service. La modification proposée ramène ce délai à trois

ans en soustrayant les trois ans mis à disposition pour informer sur l'état d'avancement du projet. En effet, les obstacles sur la voie de l'autorisation de construire (et le nécessaire avancement correspondant du projet) sont alors déjà surmontés et l'installation peut être rapidement réalisée.

2.1.4.2 Raccourcissement du délai imparti à l'annonce de mise en service des installations photovoltaïques

(Appendice 1.2, ch. 5.3)

Lorsqu'un projet d'installation photovoltaïque fait l'objet d'une décision RPC positive, cette installation doit être construite dans les 15 mois à compter de la notification de la décision positive. Pendant ce laps de temps, l'argent reçu pour l'installation pendant toute la durée de rétribution doit être épargné. Si un responsable de projet décide de ne pas réaliser son projet malgré son acceptation dans le système RPC et qu'il ne l'annonce pas à Swissgrid SA, les fonds réunis restent bloqués pendant 15 mois.

L'expérience montre que nombre d'installations sont déjà construites au moment de leur acceptation dans le système RPC. En outre, une large part des installations non encore construites au moment de la décision positive peuvent généralement être réalisées dans les douze mois. De ce fait, le délai d'annonce de mise en service doit être ramené à douze mois. Les responsables de projet peuvent demander une prolongation de délai pour les installations dont la réalisation nécessite plus de douze mois sans faute de leur part (art. 3h^{bis}, al. 2 OEne). Le raccourcissement du délai d'annonce de mise en service ne s'applique pas aux installations ayant déjà fait l'objet d'une réponse positive avant l'entrée en vigueur de cette modification.

2.1.4.3 Complément aux exigences matérielles posées à l'annonce de mise en service

(Appendice 1.2, ch. 5.3)

Un complément concrétise l'exigence que les données de l'annonce de mise en service d'une installation photovoltaïque doivent se présenter sous une forme authentifiée¹. Cette exigence s'applique tant aux installations RPC qu'aux installations RU (cf. référence à l'appendice 1.8, ch. 4.2). On garantit ainsi que Swissgrid SA dispose de toutes les informations concernant les rétributions.

2.1.4.4 Taux d'utilisation de la chaleur des installations de biomasse notablement agrandies ou rénovées

(Appendice 1.5, ch. 3.1, 4.1 et 6.1)

Les processus vapeur peuvent, selon les besoins, produire de la chaleur ou de l'électricité. Pour éviter que de l'électricité ne soit produite au détriment des consommateurs de chaleur, ceux-ci doivent être protégés par une disposition exigeant que la même quantité de chaleur soit produite. Eu égard à la réglementation en vigueur (même taux d'utilisation de la chaleur exprimé en%), un agrandissement de l'installation entraîne une augmentation du volume de chaleur. Cependant, accroître l'écoulement de la chaleur n'est d'ores et déjà souvent pas possible et devrait s'avérer plus difficile encore à l'avenir en raison des mesures d'efficacité énergétique dans les bâtiments. C'est pourquoi l'exigence porte désormais sur la valorisation de la même quantité de chaleur et non plus sur le même taux d'utilisation de la chaleur. La quantité de chaleur effective pouvant objectivement être utilisée à la suite de l'agrandissement ou de la rénovation détermine si le critère selon lequel la quantité de chaleur utilisée doit être au moins égale est rempli. Il convient pour ce faire de comparer la consommation de chaleur avec et sans la réalisation du projet.

2.1.4.5 Complément à la biomasse non autorisée (Appendice 1.5, ch. 6.2)

Lorsque le combustible ou le carburant biogène utilisé pour actionner une installation de production électrique est produit dans le cadre d'un projet de compensation CO₂ visant la substitution de combustibles ou de carburants fossiles, la RPC ne peut plus être perçue car la plus-value écologique de ce combustible ou de ce carburant est indemnisée par l'émission d'une attestation CO₂ (art. 10, al. 5, de

¹ https://www.swissgrid.ch/dam/swissgrid/experts/renewable_energies/remuneration_re/kev/downloads/process/fr/verified_plant_data_photovoltaiqs_fr.pdf.

l'ordonnance sur le CO₂). Pour éviter un double financement, il faut noter expressément que les combustibles et carburants biogènes dont la plus-value écologique au sens de la législation sur le CO₂ a déjà été indemnisée ne sont pas admis pour la production d'électricité rétribuée par la RPC. Un échange de données est assuré entre la Société nationale du réseau de transport et l'OFEV.

2.2 Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité

L'exécution des dispositions relatives à la RPC a suscité certaines questions qui ont elles-mêmes conduit à modifier et préciser les dispositions de l'OApEI. En voici les commentaires explicatifs.

2.2.1 Rétribution axée sur le programme prévisionnel (art. 24, al. 2)

L'art. 24, al. 2, prévoit la possibilité de fixer une rétribution axée sur le programme prévisionnel pour les technologies dont la production peut être contrôlée. Mais cette rétribution axée sur le programme prévisionnel n'est pas prévue par l'actuelle loi sur l'énergie, raison pour laquelle elle est supprimée de l'ordonnance.

2.2.2 Prix de marché demandé par Swissgrid SA (art. 24a)

Le montant à verser pour les installations individuelles découle de l'énergie injectée dans le réseau et du taux de rétribution calculé pour l'installation concernée. Ce montant est d'une part financé par la vente de l'énergie, au prix du marché, aux groupes-bilans et aux gestionnaires de réseau. D'autre part, la différence entre le taux de rétribution et le prix de marché est couvert par le fonds RPC. Comme déjà mentionné au chiffre 2.1.3, Swissgrid SA versera désormais les contributions RPC aux producteurs. En raison de ce changement et pour éviter des interfaces supplémentaires, Swissgrid SA et non plus le GB-ER demandera désormais directement aux gestionnaires de réseau le prix de marché pour les divers groupes-bilans et pour les installations non soumises aux mesures des courbes de charges (cf. explications ci-dessous). Toutes les informations utiles sont à la disposition de Swissgrid SA pour établir correctement les factures. Les tâches restant au GB-ER incluent ainsi l'élaboration quotidienne du programme prévisionnel et des prévisions de production des installations soumises à la mesure des courbes de charge pour le jour suivant ainsi que le décompte de l'énergie d'ajustement.

2.2.3 Rétribution du prix de marché pour l'énergie issue d'installations non soumises aux mesures des courbes de charges (art. 24a, al. 2)

Jusqu'à ce stade, le prix de marché de l'électricité RPC produite par des installations non soumises aux mesures des courbes de charges a été facturé au groupe-bilan auquel appartient l'entreprise d'approvisionnement en énergie (EAE) au réseau de laquelle l'installation est raccordée. Normalement, le groupe-bilan répercute les coûts correspondants sur l'EAE. Mais l'appartenance d'une EAE à un groupe-bilan peut changer, car l'EAE peut librement choisir son fournisseur et, de ce fait, changer de groupe-bilan. Il n'existe pas de liste officielle des appartenances d'EAE aux divers groupes-bilans. Lorsqu'une EAE change de fournisseur, respectivement de groupe-bilan, ni Swissgrid SA ni le GB-ER n'en sont souvent avertis. Dans la pratique, il en résulte des écarts et des corrections. La rectification ultérieure des données génère une charge administrative supplémentaire tant pour Swissgrid SA que pour le GB-ER.

Pour ces raisons, Swissgrid SA facturera désormais directement le prix de marché aux quelque 500 gestionnaires de réseau pour la production issue des installations RPC non soumises aux mesures des courbes de charges. Ce changement élimine le coût de rectification ultérieure des données. En contrepartie, les décomptes de Swissgrid SA envers près de 500 gestionnaires de réseau au lieu d'environ 18 groupes-bilans créera une légère charge supplémentaire. Au niveau des groupes-bilans, la charge de la facturation de même que les éventuelles corrections envers les EAE ou les gestionnaires de réseau en aval disparaissent. Cette évolution devrait en particulier réduire la charge des groupes-bilans d'assez grande taille. On peut donc considérer, en définitive, que le changement prévu est neutre en termes de charges de travail.

3. Conséquences pour la Confédération, les cantons, les communes et d'autres responsables de l'exécution (finances, personnel, autres effets)

Aucune des adaptations n'entraîne de conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes qui ne sont pas concernés par la mise en œuvre des modifications. Le transfert du processus de versement RPC ainsi que le prix de marché demandé pour l'énergie RPC entraînent des charges de mise en œuvre pour Swissgrid SA. Ces charges sont comptabilisées en tant que frais d'exécution du fonds RPC.

4. Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

L'adaptation des taux de rétribution des installations photovoltaïques permet de développer ces installations en Suisse à moindre coût. La branche sera soumise à une plus forte pression des prix, ce qui intensifiera la concurrence.

L'adaptation du taux de rétribution pour les petites centrales hydroélectriques a pour effet que le développement de ces petites centrales se limitera aux sites efficaces sur le plan énergétique et que seul un petit nombre de centrales seront vraisemblablement réalisées. La rétribution excessive des installations situées aux emplacements particulièrement rentables, souvent critiquée par les associations environnementales, diminuera ainsi.

5. Commentaires disposition par disposition

5.1 Ordonnance sur l'énergie

Art. 3^g^{bis}, al. 4 Ordre de prise en compte

La date de soumission du dossier complet présentant (pour la deuxième fois) l'état d'avancement du projet ou la mise en service de l'exploitation constituera le nouveau critère de réduction de la liste d'attente des installations au bénéfice du traitement prioritaire.

Art. 3^h^{bis}, al. 1 Transfert du processus de versement RPC du GB-ER à Swissgrid SA

Désormais, la Société nationale du réseau de transport versera la RPC aux producteurs en lieu et place du groupe-bilan pour les énergies renouvelables.

5.2 Appendices de l'ordonnance sur l'énergie

Appendices 1.1, 1.3, 1.4 et 1.5 Raccourcissement du délai d'annonce de la mise en service

Les *appendices 1.1, 1.3, 1.4 et 1.5* contiennent des dispositions spéciales concernant le délai d'annonce de la mise en service des installations au bénéfice du traitement prioritaire. Pour ces installations, le délai d'annonce de la mise en service est abrégé du délai imparti pour adresser la (deuxième) information sur l'avancement du projet. La mise en service de ces installations doit être annoncée au plus tard trois ans (deux ans pour les petites centrales hydroélectriques) après la notification de la décision positive.

S'agissant des installations qui ont fait l'objet d'une décision positive reçue par l'exploitant entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2017, et donc avant l'entrée en vigueur du changement prévu, les dispositions provisoires prévoient que l'annonce de la mise en service doit survenir au plus tard le 31 décembre 2018 pour les petites centrales hydroélectriques et le 31 décembre 2019 pour les éoliennes, les installations géothermiques et les installations de biomasse. Cela signifie que le délai de trois ou deux ans accordé aux responsables de ces projets pour annoncer la mise en service commence à courir à partir de l'entrée en vigueur présumée de la modification, à savoir le 1^{er} janvier 2017, et pas à partir de la communication de la décision positive. L'impact de la modification pour les installations bénéficiant du traitement prioritaire est ainsi atténué; elles ne sont toutefois pas entièrement exclues du raccourcissement du délai d'annonce de mise en service. Il est important dans ce contexte que le Conseil fédéral

décide, vraisemblablement en juin 2016, si le supplément doit être augmenté à partir de 2017. Ce n'est qu'après cette décision qu'on pourra déterminer si et dans quelle mesure d'autres installations pourront intégrer la RPC. Lors de la communication d'une éventuelle décision positive concernant la RPC, la modification proposée dans le cadre de cette révision se trouve ainsi déjà en cours de consultation, raison pour laquelle les responsables de projet concernés par la modification peuvent déjà avoir connaissance du raccourcissement du délai d'annonce de mise en service. D'entente avec Swissgrid SA, ces responsables de projet sont par ailleurs informés, dans le cadre de la décision positive, de la modification prévue.

Ce raccourcissement de délai ne s'applique pas aux installations bénéficiant du traitement prioritaire qui ont fait l'objet d'une décision positive avant le 1^{er} janvier 2016.

Appendice 1.1 OEn

Les taux de la rétribution de base (*ch. 3.2.3*) et du bonus d'aménagement des eaux (*ch. 3.4.3*) sont adaptés en fonction de la vérification effectuée.

Appendice 1.2 OEn

Les taux de rétribution visés au *ch. 3.1.3* sont adaptés en fonction de la vérification effectuée.

Le *ch. 5.3* est complété de manière à ce que l'authentification des données concernant les installations fasse obligatoirement partie intégrante de l'annonce de mise en service (formulaire de Swissgrid SA).

Appendice 1.5 OEn

Désormais, il suffira de maintenir le volume de chaleur utilisée au même niveau et il ne sera plus nécessaire d'assurer le même taux d'utilisation de la chaleur pour satisfaire à la définition d'une installation notablement agrandie ou rénovée (*ch. 3.1, ch. 4.1 et ch. 6.1, let. a*).

Le *ch. 6.2, let. b, no 8*, précise qu'il n'est pas autorisé d'utiliser des combustibles et carburants biogènes dont la plus-value écologique a été indemnisée par des attestations en vertu de la législation sur le CO₂ pour produire de l'électricité dans les installations RPC.

Appendice 1.8 OEn

Les taux de la rétribution unique pour les petites installations photovoltaïques sont adaptés en fonction du contrôle effectué (*ch. 3.1*).

5.3 Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité

Art. 23

L'*al. 5* de cette disposition est supprimé et remplacé par le nouvel art. 24a.

Art. 24

La troisième et quatrième phrase de l'*al. 2* sont supprimées: elles prévoyaient la possibilité d'une rétribution axée sur le programme prévisionnel.

L'*al. 3* est supprimé. En raison du transfert du processus de versement RPC du GB-ER à la société nationale du réseau de transport, prévu à l'art. 24b, la compétence de refuser de rétribuer l'électricité soutirée au sens de l'art. 7a LEn est transmise à Swissgrid SA.

L'adaptation des *al. 5 et 6* découle également du transfert du processus de versement RPC du GB-ER à Swissgrid SA.

Art. 24a

En raison du transfert du processus de versement RPC du GB-ER à la société nationale du réseau de transport, il faut en outre désormais verser le prix de marché de l'électricité injectée au sens de l'art. 7a LEn non plus au GB-ER mais à la société nationale du réseau de transport, en faveur du fonds alimenté par le supplément.

Par ailleurs, s'agissant des installations non soumises à la mesure de la courbe de charge, les gestionnaires de réseau sont désormais tenus de payer le prix de marché directement à la société nationale du réseau de transport.

Art. 24b

La compétence du GB-ER, visée par le passé à l'art. 24, al. 3, de refuser à certaines conditions la rétribution de l'électricité soutirée au sens de l'art. 7a LEne, est transférée à la société nationale du réseau de transport en vertu du nouvel *art. 24b*.