



Révision de la loi sur l'énergie (mesures d'encouragement à partir de 2023)

Rapport explicatif relatif au projet mis en consultation

Avril 2020

Condensé

Avec la Stratégie énergétique 2050, la Suisse rend son système énergétique plus durable et plus respectueux du climat tout en assurant une sécurité d’approvisionnement élevée. Le peuple suisse a confirmé cette nouvelle orientation en 2017 à l’occasion d’une votation référendaire consacrée à la législation sur l’énergie. La mise en œuvre se fait par étapes. Les mesures décidées jusqu’ici ne suffisent toutefois pas pour atteindre les objectifs à plus long terme. D’autres efforts sont nécessaires et impliquent des modifications de la loi sur l’énergie.

Contexte

En vertu de la Constitution fédérale, la Confédération s’emploie à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l’environnement. Pour concrétiser ce mandat, le Conseil fédéral se conforme aux objectifs de la Stratégie énergétique 2050, qui met l’accent sur la sécurité de l’approvisionnement et sur un approvisionnement énergétique respectueux de l’environnement. Il s’agit notamment de réduire sensiblement les émissions de CO₂ générées par la production d’énergie. À partir de 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l’atmosphère davantage de gaz à effet de serre que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d’absorber. Cet objectif présuppose une électrification rapide du secteur des transports et du chauffage. Dans ce contexte, il est indispensable de développer fortement et opportunément la production d’électricité issue d’énergies renouvelables. L’électricité est produite de manière toujours plus décentralisée. C’est pourquoi le cadre légal doit contribuer à son intégration dans le système global en plus de développer la capacité de production d’électricité. Il s’agit là de la seule façon de garantir de manière sûre et efficace le succès de la transition d’un système électrique centralisé vers une organisation plus décentralisée. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement les mesures nécessaires au niveau du réseau et du marché dans le cadre d’une révision de la loi sur l’approvisionnement en électricité, dont la teneur concorde avec la présente révision de la loi sur l’énergie.

Contenu du projet

Le projet a pour but de renforcer les incitations à l’investissement dans les installations de production d’électricité issue des énergies renouvelables en Suisse et d’assurer la sécurité de l’approvisionnement électrique à long terme. Pour ce faire, le dispositif actuel d’encouragement prévu dans la loi sur l’énergie doit être prolongé et ponctuellement étoffé.

Il s’agit de rapprocher du marché les instruments existants: le système de rétribution de l’injection prendra fin comme prévu et sera remplacé par les contributions d’investissement. Ce changement vise un allègement administratif et permet un développement plus important avec les mêmes ressources. L’octroi de ces

contributions sera désormais possible par le biais de mises aux enchères pour les grandes installations photovoltaïques. Pour les grandes installations hydroélectriques, il y aura davantage de moyens disponibles et plus de flexibilité dans leur affectation. Le financement reste assuré par le supplément perçu sur le réseau, qui ne subit pas d'augmentation mais sera donc prélevé plus longtemps.

La prorogation de l'encouragement renforce la sécurité de planification pour les investisseurs. La loi devrait prévoir cet encouragement jusqu'en 2035, soit cinq ans de plus que le droit en vigueur. Cette modification assure une cohérence avec les valeurs indicatives et les objectifs de développement fixés dans la loi sur l'énergie, qui sont également fondés sur cette année de référence. Un objectif de développement pour l'année 2050 doit désormais être inscrit dans la loi. S'il apparaît qu'elle ne peut pas être atteinte, le Conseil fédéral proposera de nouvelles mesures au Parlement.

Le projet donne par ailleurs l'occasion de procéder à d'autres améliorations mineures.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	8
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	9
1.4 Classement d’interventions parlementaires	9
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	10
3 Comparaison avec le droit européen	11
4 Présentation du projet	12
4.1 Réglementation proposée	12
4.1.1 Objectifs de développement et période d’encouragement	12
4.1.2 Remplacement du système de rétribution de l’injection par des contributions d’investissement	13
4.1.3 Mises aux enchères pour les grandes installations photovoltaïques	16
4.1.4 Énergie hydraulique	17
4.1.5 Contributions allouées pour les études de projet d’installations hydroélectriques, éoliennes et géothermiques	20
4.1.6 Indications sur les installations, véhicules et appareils fabriqués en série	20
4.2 Mise en œuvre	21
5 Commentaire des dispositions	22
6 Conséquences	29
6.1 Conséquences pour la Confédération	29
6.1.1 Conséquences financières	29
6.1.2 Conséquences pour le fonds alimenté par le supplément	30
6.2 Conséquences sur l’état du personnel	32
6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	32
6.4 Conséquences économiques	32
6.5 Conséquences environnementales	32
7 Aspects juridiques	33
7.1 Constitutionnalité	33
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	33
7.3 Forme de l’acte à adopter	33
7.4 Frein aux dépenses	33

7.5	Conformité à la loi sur les subventions	34
7.6	Délégation de compétences législatives	35
7.7	Protection des données	35

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie¹ (LEne) comprend des valeurs indicatives pour le développement de l'électricité issue d'énergies renouvelables, dont font partie l'énergie hydraulique, l'énergie solaire, l'énergie éolienne, l'énergie géothermique et l'énergie produite à partir de la biomasse. Les valeurs prévues dans la loi doivent être atteintes respectivement d'ici 2020 et 2035. Dans son message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050², le Conseil fédéral a fixé d'autres objectifs d'ici 2050. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) observe chaque année l'évolution concernant les valeurs indicatives. Ce monitoring³ révèle que les valeurs indicatives à court terme devraient pouvoir être atteintes d'ici 2020. Il apparaît cependant, sur la base des évolutions actuelles, que d'autres efforts seront nécessaires pour atteindre les valeurs indicatives à plus long terme d'ici 2035.

Dans ledit message relatif au projet de nouvelle LEne, le Conseil fédéral a déjà signalé que de nouvelles mesures seraient nécessaires à plus long terme⁴. Le Conseil national et le Conseil des États ne sont pas entrés en matière sur la proposition du Conseil fédéral d'un système incitatif (article constitutionnel concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique⁵).

De plus, d'importantes capacités de production d'électricité seront déconnectées du réseau ces prochaines années à la suite de la décision de sortir du nucléaire. Une évolution similaire est attendue à l'étranger. Même si l'intégration de la Suisse sur le marché européen de l'électricité restera très importante pour assurer la sécurité de l'approvisionnement de notre pays, un développement accru de la production intérieure d'électricité renouvelable contribuera de manière essentielle à la sécurité de l'approvisionnement. Aujourd'hui, il faut envoyer un signal fort afin de fournir aux investisseurs potentiels une sécurité de planification suffisante pour leurs décisions. C'est dans cet esprit que le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui présenter les modifications de loi nécessaires pour stimuler les investissements (voir à ce sujet la section «Classement d'interventions parlementaires»). En adoptant la nouvelle LEne, le Parlement a en outre chargé le Conseil fédéral de lui soumettre un projet d'acte visant à introduire un «modèle proche de la réalité du marché» pour la grande hydraulique (art. 30, al. 5, LEne).

Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé, le 28 août 2019, de revoir à la hausse son objectif climatique pour la Suisse⁶. À partir de 2050, la Suisse ne devra plus rejeter

1 RS 730.0

2 FF 2013 6771, ici 6806

3 www.monitoringenergie.ch

4 FF 2013 6771, ici 6775 sq.

5 FF 2015 7165, BO 2017 N 297, BO 2017 E 460

6 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 28 août 2019

dans l'atmosphère davantage de gaz à effet de serre que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d'absorber (zéro émission nette). En raison de la part élevée d'émissions de CO₂ générées par la production d'énergie dans l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse, cette décision a des conséquences directes sur la politique énergétique du Conseil fédéral. Pour atteindre l'objectif de zéro émission nette, une décarbonisation de l'approvisionnement énergétique est indispensable – en particulier dans les transports et le bâtiment. La décarbonisation favorise pour sa part l'électrification. Comme exemples pratiques, on peut mentionner la forte progression de la mobilité électrique ou l'approvisionnement généralisé en chauffage par les pompes à chaleur. Il est probable que ces évolutions entraînent une hausse considérable de la consommation d'électricité, même si des mesures d'efficacité énergétique sont mises en œuvre en parallèle.

Le Conseil fédéral a pour ambition d'accélérer en particulier le développement du photovoltaïque. Au regard de l'augmentation de 271 MW en 2018, le développement devrait atteindre 600 à 700 MW par an à moyen terme. Après la réduction complète de la liste d'attente pour la rétribution unique (RU), il sera possible dès 2022 de viser une augmentation de 500 à 600 MW par an d'ici 2035 avec les subventions existantes en fonction de leur montant. Quant aux mises aux enchères pour la RU allouée pour les grandes installations qui ne font pas usage de la consommation propre, des ressources supplémentaires sont prévues (voir chap. «Présentation du projet» ci-après) pour permettre de soutenir un développement annuel supplémentaire de 100 à 130 MW dans ce segment de marché. La production annuelle d'électricité d'origine photovoltaïque pourrait ainsi passer à près de 13 TWh d'ici 2035. Le développement en cours et prévu d'après la planification budgétaire actuelle est détaillé dans l'illustration ci-dessous. Dans le but d'accélérer le développement du photovoltaïque, l'OFEN compte renforcer la communication dédiée au programme SuisseEnergie (en particulier pour l'exploitation des grandes toitures dans l'agriculture, l'industrie et les services) et œuvrer à la réduction des obstacles administratifs et à la simplification des processus (au moyen de la numérisation).

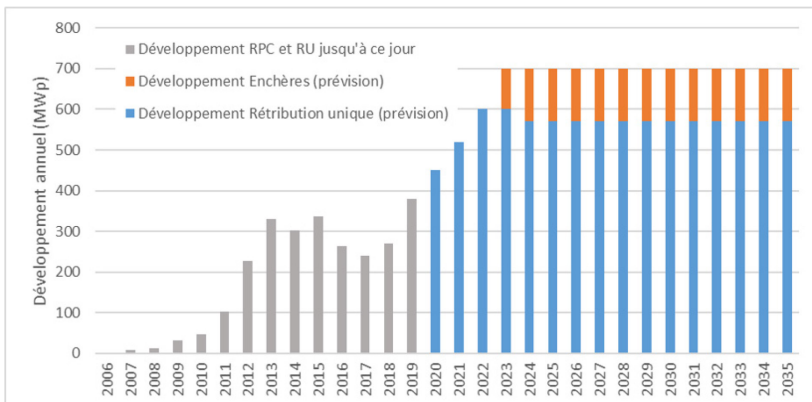


Figure 1: Développement en cours et prévu du photovoltaïque en Suisse

Pour le Conseil fédéral, il était primordial dès le début que l'encouragement des énergies renouvelables soit le plus efficace possible. Il s'agit de réaliser le développement le plus important possible par franc investi. Dans ce domaine, de nouvelles connaissances ont été acquises ces dernières années sur la base des expériences faites en Suisse et à l'étranger. Le Conseil fédéral veut dès lors les appliquer. Les mises aux enchères pour l'octroi des RU aux grandes installations photovoltaïques et le remplacement du système de rétribution de l'injection par les contributions d'investissement devraient favoriser l'accroissement de l'efficacité. Les infrastructures des pouvoirs publics (usines d'incinération des ordures ménagères, stations d'épuration des eaux usées) qui peuvent financer leur exploitation par des taxes conformes au principe de causalité, ne seront plus soutenues pour leur production d'électricité. Ces mesures d'amélioration de l'efficacité dans le cadre du nouveau droit permettront notamment d'encourager davantage sans devoir augmenter le supplément perçu sur le réseau. La constance est également cruciale pour garantir l'efficacité de l'encouragement et créer des conditions d'investissement stables et fiables.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Différentes propositions (p. ex. marchés de capacités, modèle de quotas) ont été présentées dans le cadre de la procédure de consultation relative à la révision de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité⁷ (LApEl; cf. chap. 2), menée au cours de l'hiver 2018/2019, au titre de mesures de soutien possibles en faveur des énergies renouvelables. L'introduction de tels modèles équivaldrait à un changement fondamental du système d'encouragement. Une telle rupture systémique aurait des conséquences négatives sur le développement des énergies renouvelables. Pour les responsables de projets, la continuité et la prévisibilité sont déterminantes pour l'encouragement.⁸ C'est pourquoi le Conseil fédéral s'appuie volontairement sur les instruments existants et les développe au lieu de viser un système fondamentalement nouveau (cf. aussi point 4.1.2). À noter également que la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a décidé à l'unanimité, le 10 février 2020, de renforcer les RU pour les installations photovoltaïques.⁹ Elle s'est ainsi prononcée en principe clairement en faveur de la poursuite du système d'encouragement actuel.

⁷ RS 734.7

⁸ Cf. Schleiniger und Winzer (2018), Zukünftiges Marktdesign für erneuerbare Energien in der Schweiz, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften

⁹ Initiative parlementaire «Aide aux installations photovoltaïques sans consommation propre» (20.401)

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁰. Il s'inscrit dans la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 par son soutien pour la réalisation des objectifs fixés dans la stratégie pour le développement des énergies renouvelables. En renforçant le soutien à la production d'électricité provenant d'énergies renouvelables, qui favorise l'électrification et donc la décarbonisation, le projet contribue également à la mise en œuvre de la Stratégie climatique 2050. Il est en outre étroitement lié à la stratégie pour le développement durable.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Par le présent message, le Conseil fédéral propose de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 2018 M 18.3000 Stimuler les investissements pour maintenir à long terme les installations suisses de production électrique (CE 5.3.18, CEATE-CE; CN 11.9.18)
- 2019 M 19.3004 Sécurité de l'approvisionnement en électricité à long terme. Garantie et clarification des responsabilités (CE 18.6.19, CEATE-CE; CN 9.12.19)
- 2019 M 19.3277 Mieux exploiter le potentiel énergétique du bois (CN 21.6.19, von Siebenthal; CE 5.12.19)

Les deux motions déposées par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) chargent le Conseil fédéral de soumettre au Parlement des propositions d'amendement visant à garantir et à stimuler l'investissement en faveur du maintien à long terme des installations de production d'électricité. Cette demande est justifiée par le fait que la sécurité de l'approvisionnement en électricité doit être assurée. Les incitations à l'investissement existantes qui découlent des signaux du marché et des subventions selon le droit en vigueur sont complétées par les mesures prévues dans le projet de révision de la LEn. Les objectifs des deux motions sont ainsi atteints.

Quant à la seconde exigence formulée dans la motion 19.3004, la clarification des rôles et des responsabilités en matière de sécurité d'approvisionnement en électricité sur le plan législatif, l'OFEN a organisé une table ronde avec les milieux concernés à l'été 2019. Aucune des parties n'a relevé une nécessité de légiférer sur ce sujet.

La motion déposée par le conseiller national Erich von Siebenthal charge le Conseil fédéral de mieux exploiter le potentiel énergétique du bois et donc de développer l'utilisation du bois comme ressource énergétique. Avec la présente révision de loi, le Conseil fédéral prévoit une augmentation substantielle des contributions

¹⁰ FF 2020 1709, ici 1793

d'investissement pour les centrales à bois (jusqu'à 60% au plus des coûts imputables; cf. point 4.1.2). Il ne voit pas la nécessité de prendre d'autres mesures en faveur de l'utilisation du bois comme ressource énergétique. Il estime que l'objectif de la motion est atteint.

Enfin, le Conseil des États a adopté le 10 septembre 2019 la motion déposée par le conseiller aux États Damian Müller «Installations de production d'électricité renouvelable. Autoriser un endettement temporaire du fonds alimenté par le supplément pour réduire les listes d'attente» (19.3742), qui charge le Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'autoriser le fonds alimenté par le supplément à s'endetter temporairement pour faire face à des pics de financement qui excèdent momentanément les recettes issues du supplément perçu sur le réseau. Le Conseil fédéral a déjà examiné de manière approfondie cette proposition et est parvenu à la conclusion que l'interdiction d'endettement du fonds alimenté par le supplément au sens de l'art. 37, al. 4, LEne doit être maintenue. Les réserves cumulées jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet pourront couvrir selon toute vraisemblance, avec les recettes annuelles, les dépenses attendues liées aux engagements jusqu'à l'échéance du système d'encouragement. La réduction des listes d'attente est déjà prévue dans cette planification. D'un point de vue actuel, il est donc très peu probable que les réserves du fonds soient complètement épuisées. Il se pourrait, uniquement en cas d'évolution inattendue des conditions-cadres (p. ex. en cas d'effondrement des prix de l'électricité suivi d'une augmentation des rétributions de l'injection), que les réserves et les recettes courantes issues du supplément perçu sur le réseau ne suffisent pas pour couvrir toutes les dépenses. Si une telle pénurie de liquidités ne pouvait être évitée par d'autres mesures, la Confédération devrait avancer les sommes nécessaires à hauteur du découvert naissant par le biais du fonds. Cette avance devrait être compensée dans les meilleurs délais par une réduction correspondante des dépenses pour les nouvelles contributions d'investissement.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Le 17 octobre 2018, le Conseil fédéral a envoyé un projet de révision de la LApEl en consultation. Cette révision prévoit – en plus d'améliorations dans le domaine des réseaux électriques (voir p. ex. régulation de la flexibilité, tarification, systèmes de mesure, centre de données) – en particulier l'ouverture complète du marché de l'électricité. Elle a notamment pour but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité à long terme.¹¹ En plus des mécanismes existants, elle doit permettre de créer une réserve de stockage. Par ailleurs, la dynamique sur un marché libéralisé laisse présumer un développement des énergies renouvelables et donc une amélioration de la sécurité d'approvisionnement. La majorité des participants à la consultation s'est dite favorable aussi bien à la réserve de stockage qu'à l'ouverture du marché. Or une majorité a également demandé des mesures supplémentaires afin

¹¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DETEC. Voir à cet égard le point 1.2 du rapport explicatif relatif au projet soumis à consultation.

de renforcer la sécurité de l’approvisionnement. Concrètement, de nombreuses prises de position ont mentionné le développement des incitations à l’investissement, par exemple dans le sens de contributions d’investissement. L’objet principal de la présente révision a donc déjà été largement discuté dans le cadre d’une consultation. Comme plusieurs nouveautés sont toutefois proposées, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC), le 27 septembre 2019, d’élaborer le présent projet de révision de la LENE soumis à la consultation.¹²

3 Comparaison avec le droit européen

Le Conseil fédéral a pour objectif de conclure un accord sur l’électricité avec l’UE. Le présent projet de loi doit donc être conforme au droit européen dans la mesure du possible. En substance, deux aspects du droit européen sont pertinents pour le présent projet et déterminants pour la Suisse en cas d’accord: d’une part, les nouvelles règles du Clean Energy Package (CEP) pour le développement des énergies renouvelables et, d’autre part, les règles sur les aides d’État. La nouvelle directive européenne relative à la promotion des énergies renouvelables¹³ ne prévoit plus d’objectifs nationaux pour le développement, contrairement aux actes antérieurs, mais un objectif global pour toute l’UE. Il n’en demeure pas moins que chaque pays doit faire des efforts. La Suisse fait de même avec le projet de LENE en renforçant les mesures pour atteindre les objectifs de développement: elle modernise les instruments d’encouragement (notamment les mises aux enchères) et les prolonge de quelques années.

Le droit européen sur les aides d’État, et notamment les lignes directrices en la matière, est pertinent pour les instruments d’encouragement suisses au sens du présent projet; ces lignes directrices comprennent de nombreux critères qui rendent les aides admissibles. On constate concrètement, par rapport à l’actuelle LENE, que cela ne change rien pour l’arrêt du système de rétribution de l’injection, qui n’est pas simplement supprimé mais remplacé par des contributions d’investissement, plus favorables du point de vue du régime des aides d’État. Une ouverture partielle des encouragements à l’intention de l’étranger n’est pas prévue; si l’UE préconise une telle ouverture, elle ne l’impose pas. Il en va de même pour la fin de la prime de marché pour la grande hydraulique, que l’UE voit d’un œil critique. Même si les contributions d’investissement et les RU allouées au photovoltaïque sont en soi des instruments peu problématiques, il n’est pas exclu qu’il faille un jour des ajustements dans le contexte des aides d’État.

¹² Voir à cet égard le communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 septembre 2019

¹³ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l’utilisation de l’énergie produite à partir de sources renouvelables, JO L 328 du 21.12.2018, p. 82

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

4.1.1 Objectifs de développement et période d'encouragement

Les valeurs indicatives à atteindre d'ici 2035 qui sont aujourd'hui déjà inscrites dans la LEné pour le développement de l'énergie hydraulique et d'autres énergies renouvelables doivent devenir des objectifs contraignants. Par conséquent, les contributions d'investissement limitées actuellement à 2030 sont prolongées jusqu'à la fin 2035. Un objectif de développement à atteindre d'ici 2050 est désormais inscrit dans la loi. Comme dans le droit en vigueur, le Conseil fédéral évaluera tous les cinq ans si les objectifs peuvent être atteints et proposera le cas échéant au Parlement les mesures supplémentaires qui s'imposent. Cette solution garantit une sécurité de planification à long terme pour les responsables de projets. La phase de planification des centrales hydroélectriques et éoliennes peut durer plus de dix ans; c'est pourquoi ces technologies dépendent de conditions d'encouragement prévisibles et stables à long terme. L'illustration ci-dessous donne un aperçu général des instruments d'encouragement d'aujourd'hui et de demain.

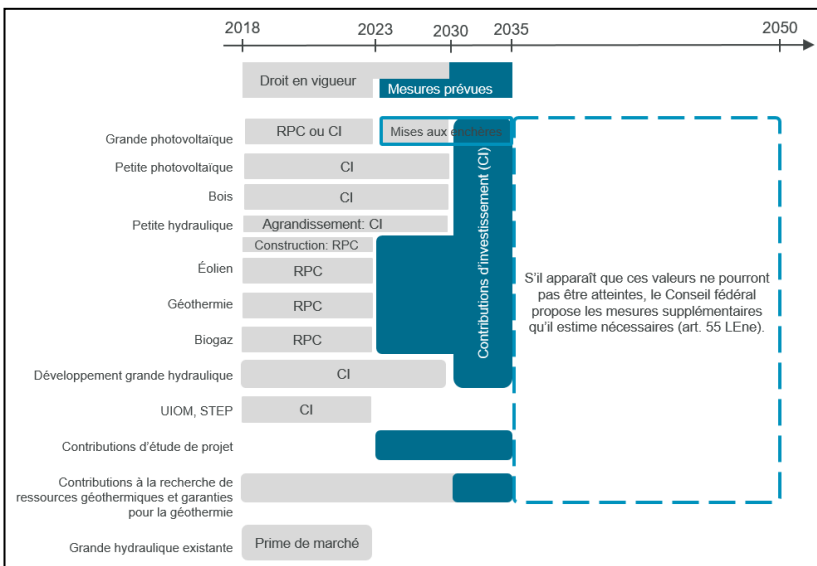


Figure 2: Vue d'ensemble des instruments d'encouragement: aujourd'hui et demain

Le projet mis en consultation reprend pour 2050 les valeurs du message du 4 septembre 2013 relatif à la nouvelle LEné¹⁴. Comme l'adaptation du système

¹⁴ FF 2013 6771, ici 6806

énergétique au nouvel objectif climatique de «zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050» implique des besoins en électricité accrus, la valeur concernant les nouvelles énergies renouvelables est sans doute trop faible. C'est pourquoi une trajectoire de développement supplémentaire est calculée dans le cadre de l'actualisation en cours des Perspectives énergétiques de l'OFEN, sur lesquelles s'appuient déjà les valeurs actuelles. Il s'agit de considérer le développement qui est nécessaire pour pouvoir couvrir les besoins en électricité sur l'année de la Suisse en 2050. Et ce, du point de vue de la contribution de la Suisse dans la prise en compte des besoins accrus en électricité découlant de la décarbonisation du système énergétique. De premières estimations montrent que la valeur cible pour 2050, sur cette base, devrait être environ 50 % plus élevée que la valeur actuelle ressortant du message du 4 septembre 2013 relatif à la nouvelle LEn. Le projet de loi sera adapté en conséquence à l'issue de la consultation. Il pourrait en outre s'avérer nécessaire d'adapter également les valeurs indicatives pour la consommation sur la base des Perspectives énergétiques actualisées.

4.1.2 Remplacement du système de rétribution de l'injection par des contributions d'investissement

Après que le Parlement a décidé de mettre un terme au système de rétribution de l'injection (RPC) dans le cadre de la révision totale de la LEn, de nombreux responsables de projets d'installations hydroélectriques et de biomasse sont passés aux nouvelles contributions d'investissement. Dans les domaines où la contribution d'investissement est assez élevée (en particulier pour les agrandissements des petites centrales hydroélectriques, où 60 % au plus des coûts d'investissement sont pris en charge), il y a eu suffisamment d'intéressés disposés à se lancer dans de nouveaux projets avec le nouvel instrument d'encouragement. Depuis l'entrée en vigueur de la révision totale de la LEn, l'OFEN a ainsi pu rendre des décisions positives d'encouragement à hauteur d'environ 165 millions de francs pour près de 35 projets. Une contribution d'investissement permet d'apporter un soutien financier ciblé et adapté à la phase de construction d'une installation de production d'électricité qui nécessite des capitaux importants. Les installations hydroélectriques et éoliennes en particulier nécessitent en effet des investissements importants dans la phase de construction et peuvent bénéficier des contributions d'investissement. Contrairement à l'ancienne rétribution de l'injection à prix coûtant, le responsable de projet est en conséquence exposé aux forces du marché et optimise l'exploitation de l'installation et la production d'électricité en fonction des prix sur le marché de l'énergie, de sorte qu'il produit par exemple davantage d'électricité au moment où les prix de l'électricité sont élevés et inversement. En outre, la Confédération n'est plus liée aux projets pour de longues périodes de rétribution et peut donc soutenir de nouveaux projets.

Le système de la RU pour les installations photovoltaïques a fait ses preuves ces dernières années. Depuis 2014, il est disponible pour les installations d'une puissance inférieure à 30 kW et aussi, depuis 2018, pour les installations d'une puissance jusqu'à 50 MW. L'extension de la RU aux grandes installations a eu pour conséquence qu'en 2019, le développement du photovoltaïque a atteint un niveau

jamais observé auparavant. En comparaison européenne, la Suisse figure désormais à la cinquième place en matière de puissance photovoltaïque installée par habitant.

L'efficacité de l'encouragement est particulièrement élevée dans le système de la RU, comme le montrent les exemples suivants. En 2020, une installation photovoltaïque de taille moyenne, d'une puissance de 30 kW, reçoit en Suisse une contribution unique de 11 200 francs. En Allemagne, l'installation obtient une rétribution de l'injection équivalant à 9,7 ct./kWh sur 20 ans, si bien qu'une contribution totale de 28 380 francs lui est versée si l'on admet un prix de 5 ct./kWh sur le marché de l'électricité. La contribution est ainsi près de trois fois plus élevée qu'en Suisse. Cette différence – en plus de l'encouragement indirect à travers la consommation propre – s'explique aussi par le système d'encouragement plus efficace en Suisse. Dans le cas d'une grande installation d'une puissance de 1 MW sans consommation propre qui, avec les enchères prévues, pourrait bénéficier par exemple d'un soutien de 500 francs par kW, la contribution totale par le biais de la RU serait inférieure d'à peu près 20% par rapport à un éventuel encouragement au taux de rétribution actuel de la RPC de 9 ct./kWh sur 15 ans.

À noter de manière générale que d'après les expériences faites à l'échelle internationale, des conditions-cadres constantes dans l'encouragement des énergies renouvelables sont la condition sine qua non pour assurer un développement continu, raison pour laquelle il est nécessaire de maintenir le système établi des contributions d'investissement et des RU.

Pour les installations éoliennes, les installations de biogaz et les nouvelles petites installations hydroélectriques, plus aucun encouragement n'est prévu en vertu du droit en vigueur à l'échéance du système de rétribution de l'injection fin 2022. C'est aussi le cas pour les installations de production d'électricité à partir de la géothermie. Pour faire avancer le développement pour l'ensemble des technologies de production, il est indispensable de poursuivre l'encouragement de ces installations. Celui-ci se fera désormais – en raison des avantages précités et des expériences positives – également par le biais des contributions d'investissement, qui se monteront à 60 % au plus des coûts d'investissement imputables. Pour les installations photovoltaïques sans consommation propre et les installations de biomasse également, les contributions maximales de 20 ou 30 % sont augmentées à 60 % des coûts d'investissement imputables.

Jusqu'ici, l'exécution a en outre révélé que les coûts supplémentaires non amortissables sont presque toujours plus élevés que les taux fixés par le Conseil fédéral en vertu de la loi (art. 29, al. 1, let. b). Dans le cadre des contributions d'investissement, les coûts supplémentaires non amortissables ne seront donc plus calculés pour chaque installation; le Conseil fédéral vérifiera en fixant les taux qu'il n'y a pas de rétribution excessive. Cette solution implique aussi une diminution non négligeable des charges pour l'autorité d'exécution et les requérants.

Énergie éolienne

Des contributions d'investissement peuvent être allouées aux nouvelles installations éoliennes disposées dans des parcs éoliens qui présentent une puissance d'au moins 10 MW après l'investissement. Sont ainsi considérés comme nouvelles installations

les nouveaux parcs éoliens et les installations éoliennes qui agrandissent un parc existant ou remplacent des installations existantes dans un parc. Cette réglementation relative à la rénovation et à l'agrandissement des parcs éoliens vise à tenir compte de la volonté de concentrer les grandes installations et de rénover ou d'agrandir les installations existantes. Le Conseil fédéral peut renoncer à la dimension minimale de 10 MW si un canton prévoit la construction de grandes installations individuelles dans son plan directeur, dans sa planification ou autre. Aujourd'hui, seul le canton des Grisons offre la possibilité de construire de grandes installations individuelles, sous réserve de conditions strictes et uniquement dans des espaces marqués par l'homme ou la technique.

Géothermie

Dans le domaine de la géothermie, des contributions d'investissement pourront désormais aussi être allouées – au-delà de la simple recherche – pour la mise en valeur du sous-sol. L'exploitation va plus loin que la recherche au sens du droit en vigueur: elle comprend la confirmation d'un réservoir géothermique présumé, la détermination du potentiel de rendement (exploration) et la réinjection éventuelle de l'eau extraite dans le réservoir géothermique. L'encouragement de la mise en valeur du sous-sol se rapproche ainsi de celui de l'utilisation directe de la chaleur (d'après la loi sur le CO₂) et il sera ainsi possible – par une approche globale de la mise en valeur du sous-sol – de tenir compte des exigences croissantes en matière de sécurité (p. ex. pour l'atténuation des risques sismiques). De plus, des contributions d'investissement pourront aussi être sollicitées pour les nouvelles installations géothermiques. Compte tenu des caractéristiques géologiques, les contributions seront allouées à la géothermie de manière échelonnée par phase de projet – pour la prospection, la mise en valeur, la construction et la mise en service d'installations de production d'électricité. Comme c'est le cas dans le droit en vigueur, les responsables de projets pourront solliciter pour chaque phase une garantie (cf. art. 33) ou une contribution.

Nouvelles petites installations hydroélectriques

Pour pouvoir satisfaire aux objectifs de développement visés à l'art. 2, al. 2, LEne, il est indispensable de valoriser le potentiel inexploité de la petite hydraulique. Sur la base de la liste d'attente actuelle de la rétribution de l'injection, l'OFEN estime que des contributions d'investissement de l'ordre de 340 millions de francs permettraient de soutenir des projets représentant une production de 390 GWh¹⁵. C'est pourquoi les nouvelles petites installations hydroélectriques d'une puissance minimale de 1 MW recevront une contribution d'investissement à la place de la rétribution de l'injection. Il ne sera pas nécessaire d'utiliser davantage de subventions qu'aujourd'hui à cette fin.

Toutes les installations d'exploitation accessoire qui ne satisfont pas aux limites inférieures au sens de l'art. 26, al. 1, LEne peuvent quand même solliciter une

¹⁵ Sans les demandes déjà approuvées, la liste RPC présente un potentiel d'env. 520 GWh/a pour les petites installations hydroélectriques d'une puissance de plus de 1 MW_{br}. En supposant que, si l'encouragement est poursuivi, 75 % des nouvelles petites centrales hydroélectriques voient le jour, il en résulte un potentiel supplémentaire d'env. 390 GWh/a.

contribution d'investissement. Le Conseil fédéral doit aussi pouvoir prévoir un tel non-respect des limites inférieures pour d'autres installations hydroélectriques dans certaines conditions (si un potentiel supplémentaire peut être valorisé sur un cours d'eau déjà exploité sans nouvelle atteinte à la nature).

Biomasse

Les contributions d'investissement allouées pour les installations de biomasse passent de 20 % aujourd'hui à 60 % au plus des coûts d'investissement imputables pour les parties de l'installation dédiées à la production d'électricité. Les installations de biogaz pourront aussi bénéficier d'une contribution d'investissement.

Les installations alimentées partiellement en combustibles ou en carburants fossiles, les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) et les stations publiques d'épuration des eaux usées (STEP) ne pourront plus solliciter de contributions d'investissement. Ces installations sont déjà exploitées avec une pleine couverture des coûts grâce aux taxes d'élimination selon le principe du pollueur-payeur. Les UIOM doivent en outre respecter des exigences énergétiques minimales en vertu de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les déchets¹⁶ (OLED). Elles sont tenues d'utiliser au moins 55 % du potentiel énergétique des déchets en dehors des installations.

Pour les STEP, il est nécessaire d'ajouter des mesures énergétiques dans les prescriptions sur la protection de l'environnement au niveau de l'ordonnance, par analogie aux réglementations précitées relatives aux UIOM, pour que les STEP soient exploitées le plus efficacement possible sur le plan énergétique et utilisent les éventuels gaz d'épuration et les rejets de chaleur dans les eaux usées. Ce faisant, il convient de tenir compte de la protection des eaux, des possibilités techniques et opérationnelles ainsi que de la viabilité économique.

4.1.3 Mises aux enchères pour les grandes installations photovoltaïques

Pour les grandes installations photovoltaïques, les contributions de la RU devraient pouvoir être fixées par mises aux enchères¹⁷. Ce faisant, le Conseil fédéral peut instaurer séparément des mises aux enchères pour les installations avec ou sans consommation propre. Ces dernières ont la priorité, car elles ne sont guère réalisées dans le contexte actuel et les mises aux enchères permettent ainsi d'exploiter de nouveaux potentiels de manière ciblée. Pour cela, il est nécessaire de relever de 30 à 60 % le plafond de la RU, rapporté aux coûts d'investissement déterminants des installations de référence au moment de leur mise en exploitation, pour les installations sans consommation propre. Cette mesure est nécessaire, car ce type d'installations ne bénéficie pas des avantages de la consommation propre (aucune rémunération pour l'utilisation du réseau ni redevance n'est due pour l'électricité autoconsommée), la consommation d'électricité sur place étant par exemple trop

¹⁶ RS 814.600

¹⁷ En vertu de l'ordonnance sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables, les installations d'une puissance à partir de 100 kW sont considérées comme des grandes installations.

faible. L'octroi de la RU par mise aux enchères doit permettre d'augmenter l'efficacité du dispositif d'encouragement, car ce sont alors les installations les plus économiques de ce segment qui obtiennent l'adjudication.

Lors des mises aux enchères, le taux de financement proposé par kilowatt constitue le critère d'adjudication principal mais le Conseil fédéral peut définir d'autres critères (p. ex. la contribution d'une installation photovoltaïque à la production d'électricité durant le semestre d'hiver). Doivent pouvoir participer aux mises aux enchères les projets prêts à être réalisés sur un site spécifique mais qui n'en sont pas encore au stade de la mise en œuvre. Si les objectifs de production exigés par l'OFEN dans la mise aux enchères ne sont pas atteints, que les délais impartis pour la réalisation ne sont pas respectés ou que d'autres qualités requises ne sont pas concrétisées, le Conseil fédéral peut prévoir des sanctions à l'encontre des participants.

Comme mentionné précédemment, la CEATE-N a décidé à l'unanimité, le 10 février 2020, d'élaborer une initiative qui demande également l'introduction d'un système de mise aux enchères pour l'octroi de RU aux grandes installations photovoltaïques sans consommation propre.

4.1.4 Énergie hydraulique

L'étude de l'OFEN de 2019 sur le potentiel hydroélectrique¹⁸ a révélé que la grande hydraulique est essentielle pour le développement de l'énergie hydraulique, que les centrales d'accumulation sont un élément crucial pour la sécurité de l'approvisionnement et qu'il faut encore développer la production stockable. Plusieurs études montrent que l'utilisation des futurs nouveaux lacs glaciaires ou des zones libres de glace présente un potentiel décisif pour atteindre ces objectifs. Pour les paysages qui se libèrent de la glace en raison du recul des glaciers, il est nécessaire de clarifier les différents intérêts en ce qui concerne leur utilisation et leur protection dans le but d'apporter une sécurité de planification et de pouvoir chiffrer et réaliser ainsi le potentiel effectivement escompté.

Les nouveaux projets dans la grande hydraulique impliquent toutefois des coûts de revient élevés¹⁹, si bien que, sans soutien financier, la plupart ne sont pas rentables et ne sont donc pas concrétisés. Par conséquent, il est plus difficile d'atteindre l'objectif de développement prévu dans la Stratégie énergétique 2050. Il est donc nécessaire d'adapter partiellement le système d'encouragement.

Limitation des contributions d'investissement allouées pour les rénovations notables

Les centrales hydroélectriques engendrent des coûts élevés d'investissement initial; une fois ces installations construites, leurs coûts d'exploitation sont relativement faibles. Même du temps des prix bas, les recettes réalisées sur le marché couvriraient en grande partie les coûts variables par le passé, si bien qu'il n'était pas judicieux

¹⁸ Potentiel hydroélectrique de la Suisse, Evaluation du potentiel de développement de la force hydraulique dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, 2.9.2019

¹⁹ Perspektiven für die Grosswasserkraft in der Schweiz - Wirtschaftlichkeit von Projekten für grosse Laufwasser- und Speicherkraftwerke und mögliche Instrumente zur Förderung der Grosswasserkraft, 12.12.2013 (OFEN)

économiquement d'arrêter une installation. En plus des coûts d'exploitation récurrents, il y a aussi régulièrement des investissements liés à la rénovation des installations hydroélectriques. À cet égard, on a assisté à un changement de paradigme ces dernières années en raison de la pression sur les coûts. Alors que la nécessité d'investir dans la rénovation n'était auparavant guère remise en question, les approches fondées sur les risques sont de plus en plus appliquées aujourd'hui.

Les investissements de rénovation indispensables sans lesquels il n'est plus possible d'exploiter une installation sont consentis pour les grandes installations hydroélectriques dans un intérêt purement économique. Pour les installations plus modestes, qui ont en général des coûts de revient plus élevés (coûts annuels constitués des coûts d'exploitation et de capital annuels, par rapport à la production annuelle) que les grandes installations, des investissements de rénovation importants ne sont en revanche souvent pas viables sur le plan économique; en conséquence, ils peuvent conduire à une mise hors service durable des installations. C'est pourquoi les rénovations notables de petites installations hydroélectriques d'une puissance de 5 MW au plus que le Conseil fédéral doit définir doivent pouvoir bénéficier d'une contribution d'investissement, dont le montant maximal est abaissé à 40 % des coûts d'investissement imputables. Le Conseil fédéral fixe la limite de puissance sur la base des conditions économiques; elle est actuellement de l'ordre de 1 à 2 MW. Une augmentation indispensable d'un point de vue économique ne peut être exclue à l'avenir.

Ces nouvelles réglementations permettront de mieux cibler le soutien au développement de l'énergie hydraulique.

Suppression de l'examen des coûts supplémentaires non amortissables pour fixer les contributions d'investissement

Les investisseurs ont besoin dès que possible d'une sécurité de planification élevée pour développer ou réaliser un projet. À l'heure actuelle, la contribution d'investissement est déterminée à l'aide d'un calcul des coûts d'investissement. Celui-ci entraîne une charge considérable aussi bien pour les requérants que pour l'autorité chargée de l'examen des demandes ainsi que certaines incertitudes. L'examen des demandes déposées jusqu'ici a révélé lui aussi que les coûts supplémentaires non amortissables n'étaient guère déterminants pour le calcul des différentes contributions d'investissement dans le contexte actuel et que les taux maximaux étaient presque toujours appliqués. C'est pourquoi les coûts supplémentaires non amortissables ne devront plus être calculés.

Cette approche augmente toutefois la probabilité d'un surfinancement, en particulier si le prix du marché devait sensiblement augmenter. Le Conseil fédéral doit en tenir compte en fixant concrètement les taux au niveau de l'ordonnance.

Augmentation de la part de l'encouragement de la grande hydraulique de 0,1 à 0,2 ct./kWh

Pour la grande hydraulique, une part maximale moyenne de 0,1 ct./kWh sur cinq ans était jusqu'ici disponible par le biais du supplément perçu sur le réseau. Pour pouvoir soutenir les installations les plus efficaces, le Conseil fédéral a instauré une réglementation concernant les dates de référence. Tous les deux ans, près de

100 millions de francs sont octroyés; les ressources du premier jour de référence (pour les années 2018 et 2019) ont été allouées dans leur intégralité.

Les grands projets actuels, comme les projets d'installation hydroélectrique du Trift ou de Chlus, présentent un volume d'investissements allant jusqu'à 400 millions de francs d'après le stade de planification actuel. Compte tenu de l'inexactitude des coûts, il faut s'attendre à ce qu'une contribution d'investissement pouvant atteindre 200 millions de francs soit sollicitée pour un tel projet, de sorte qu'il requiert les ressources disponibles sur quatre ans. Avec la dotation financière actuelle, le risque existe ainsi que d'autres grandes centrales hydroélectriques ne puissent être soutenues qu'a posteriori ou pas du tout, et ne voient pas le jour. De telles installations offrent une production considérable et leur concrétisation contribue de manière substantielle à la réalisation des objectifs de développement.

Il faut donc un soutien plus important, c'est-à-dire davantage de subventions, pour pouvoir atteindre les objectifs de développement fixés dans la Stratégie énergétique. C'est pourquoi la grande hydraulique disposera désormais de 0,2 ct./kWh.

Nouvelle réglementation pour les installations prioritaires

En Suisse, il existe un nombre limité de possibilités pour de nouvelles installations hydroélectriques dont la production supplémentaire attendue peut contribuer notablement à elle seule à l'atteinte des objectifs de développement et joue également un rôle déterminant pour le développement de la production hivernale. Au regard des coûts élevés pour les propriétaires et les exploitants de ces grands projets, il est particulièrement important qu'ils reçoivent au plus vite une estimation de leur éligibilité à un encouragement. Ces installations doivent donc faire l'objet d'une évaluation prioritaire. Elles doivent, si les moyens sont insuffisants, être prises en compte avant les autres installations. De plus, les ressources dédiées aux installations prioritaires doivent pouvoir être utilisées de manière flexible dans le but de faire avancer la construction de ces installations.

Compte tenu des dispositions de l'ordonnance en vigueur à l'heure actuelle, cela signifierait que les installations désignées comme prioritaires seraient ainsi prises en compte, au moment de la demande d'une contribution d'investissement, le jour de référence avant les autres installations non prioritaires. Chaque jour de référence (tous les deux ans), les installations prioritaires, s'il y en a plusieurs, seraient classées entre elles selon l'efficacité de l'encouragement. Il en irait de même pour les autres projets non prioritaires. Ces derniers recevraient les ressources disponibles un jour de référence donné. Des fonds supplémentaires pourraient être utilisés pour les installations prioritaires si les moyens disponibles ne suffisaient pas, pour autant que les ressources prévues pour toute la période d'encouragement (2018-2035) ne soient pas épuisées.

Le DETEC désigne les installations prioritaires. Des indicateurs tels que la production annuelle supplémentaire (de l'ordre de 100 GWh/a) ou une extension substantielle du stockage (de l'ordre de 80 GWh/a) sont appliqués comme critères. La contribution à la production hivernale, qui est notamment renforcée par les centrales à accumulation avec leurs capacités utilisables de manière ciblée, est également prise en compte.

La désignation d'un projet prioritaire par le DETEC vise en même temps à mettre en évidence l'importance capitale du projet pour le développement de l'approvisionnement en énergies renouvelables. Elle peut aussi s'avérer utile pour les autorités de décision dans leur pondération des intérêts.

4.1.5 Contributions allouées pour les études de projet d'installations hydroélectriques, éoliennes et géothermiques

Le développement de projets pour l'utilisation de la force hydraulique, de l'énergie éolienne et de la géothermie implique des coûts de planification très élevés. Il n'est pas rare que des projets prometteurs échouent devant des procédures longues et coûteuses. Cette situation dissuade des promoteurs potentiels de lancer de nouveaux projets. Les nouvelles contributions d'étude de projet visent à réduire le risque de la réalisation et le risque financier qui en découle. Elles se montent à 40 % au plus des coûts d'étude de projet. Pour l'énergie éolienne, seules sont prévues des contributions pour les mesures du vent. Les contributions d'étude de projet sont déduites de l'éventuelle garantie d'une contribution d'investissement par la suite.

4.1.6 Indications sur les installations, véhicules et appareils fabriqués en série

Pour les véhicules en particulier, les différents États disposent d'une grande marge de manœuvre sur la façon de garantir une information transparente de la clientèle au point de vente et lors d'expositions. Les indications relatives à la consommation, aux émissions de CO₂ et à la catégorie d'efficacité énergétique dans la publicité, les documents de vente et les médias en ligne, notamment sous la forme de l'étiquette-énergie, sont un élément central en vue d'une utilisation de l'énergie économe, efficace et générant peu d'émissions. Les adaptations prévues doivent permettre une plus grande flexibilité dans la conception de l'étiquette-énergie et les prescriptions relatives à l'information de la clientèle.

D'une part, les adaptations doivent apporter plus de flexibilité dans la présentation des coûts (en particulier les coûts de carburant et d'électricité) et des économies d'un véhicule efficace par rapport à un modèle de référence. Du point de vue de l'économie comportementale, celle-ci a le plus d'impact sur un changement des comportements pour l'achat efficace d'une voiture. Les économies ou les coûts supplémentaires doivent être montrés à l'acheteur. L'avantage économique serait en principe aussi intéressant pour les étiquettes des appareils, mais il ne serait guère avéré car à la différence des véhicules, les étiquettes utilisées pour les appareils sont souvent identiques à l'échelle européenne et le Conseil fédéral devrait approuver des dérogations en Suisse conformément à la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce²⁰ comme une exception au principe du «Cassis de Dijon».

²⁰ RS 946.51

D'autre part, le Conseil fédéral doit disposer de davantage de liberté dans la base de calcul de la catégorie d'efficacité énergétique et l'inscription d'informations supplémentaires. À l'heure actuelle, seule la consommation peut servir de base de calcul pour la catégorie d'efficacité énergétique. Les informations qui vont au-delà de l'efficacité énergétique ne peuvent être inscrites dans l'étiquette que de manière limitée. Les adaptations proposées créent les bases légales pour que d'autres critères ou des critères supplémentaires puissent être pris en compte pour définir la catégorie d'efficacité énergétique. D'autres informations pourraient y figurer, comme par exemple les émissions sonores, les émissions de polluants, la charge de fabrication et d'élimination du véhicule, etc. Cela correspondrait à l'évolution dans l'UE, qui prévoit à plus long terme, dans le cadre de la réglementation du CO₂, de collecter des données sur l'ensemble du cycle de vie et de les intégrer dans la réglementation (examen jusqu'en 2023 environ, mise en œuvre par la suite).

La flexibilité accrue dans la base de calcul et la possibilité de donner des informations supplémentaires permettent de créer la base pour tenir compte des développements politiques et de l'évolution de la société, des enseignements de l'économie comportementale et des réglementations prévues dans l'UE.

4.2 Mise en œuvre

L'exécution des mesures proposées dans le projet est assurée d'une part par l'OFEN (cf. section «Conséquences pour la Confédération»), d'autre part par l'organe d'exécution visé à l'art. 64 LEn. Les coûts d'exécution peuvent être financés en grande partie par le supplément perçu sur le réseau.

Par ailleurs, le Conseil fédéral aimerait formuler les remarques suivantes concernant la gouvernance dans l'organisation de l'exécution, qui ne concernent toutefois pas le projet mis en consultation à proprement parler: pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques et aboutir à la décarbonisation du système énergétique suisse d'ici 2050, l'association des différents secteurs de l'énergie est primordiale, également dans la régulation et l'exécution (p. ex. dans les secteurs de l'électricité, du chauffage et de la mobilité). Ce processus est en cours dans l'approvisionnement en énergie et l'économie énergétique (couplage des secteurs), il est soutenu et accéléré par les différents instruments existants et envisagés dans la législation sur l'énergie et le climat. Les garanties d'origine (GO) n'existent par exemple que dans le domaine de l'électricité. En vertu de l'actuel art. 9, al. 5, LEn, le Conseil fédéral a la possibilité d'instaurer aussi les GO en dehors du domaine de l'électricité. En plus du but premier des GO (transparence sur l'origine de l'énergie livrée), la question se pose de savoir, en particulier dans les domaines du chauffage et de la mobilité, si d'autres buts peuvent être atteints avec des systèmes de garanties, pour les combustibles et les carburants renouvelables par exemple le respect des exigences écologiques et l'assurance qu'une certaine quantité d'énergie est imputée correctement et sans doublons à un objectif ou à un instrument politique donné.

L'administration examine actuellement l'opportunité d'introduire de tels nouveaux systèmes de garanties et la possibilité de les combiner. En vertu de la LEn en vigueur, l'organe d'exécution (art. 64 LEn) est compétent pour l'exécution du

système des GO (art. 63, al. 1, let. a). Il a été créé dans le cadre de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie. La forme de son organisation et ses tâches sont précisées dans la loi (art. 63 à 65 LEne). Il a la forme juridique d'une société anonyme de droit privé et est une société-fille de la société nationale du réseau de transport (Swissgrid), qui exploite le réseau national de transport d'électricité. Il a été créé par Swissgrid sous le nom de Pronovo AG. La question se pose toutefois de savoir s'il est juste de confier l'exécution du système des GO pour les combustibles et les carburants à une société qui est entièrement détenue par l'exploitant du réseau de transport d'électricité. Ce point n'a pas été discuté de manière approfondie dans le cadre de la révision totale de la LEne. Il s'agit par ailleurs de déterminer si l'organe d'exécution, c'est-à-dire Pronovo AG, correspond encore à une gouvernance actuelle. L'exécution du système des GO et les autres tâches qui sont imposées à l'organe d'exécution par la loi sont des tâches exécutées dans le cadre d'un monopole. Elles ne sont pas financées par les prix du marché, mais par des émoluments et du supplément perçu sur le réseau (art. 35 LEne). Le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération²¹ (rapport sur le gouvernement d'entreprise) prévoit qu'en cas d'externalisation de tâches qui semblent plus proches de l'État que du marché, il y a en principe lieu d'assigner la forme organisationnelle de droit public qu'est l'établissement à ces entités. Mais d'autres formes organisationnelles pourraient convenir. L'administration réfléchira en ce sens dans l'optique du message du Conseil fédéral.

5 **Commentaire des dispositions**

Art. 2 Objectifs pour le développement de l'électricité issue d'énergies renouvelables

L'article prévoit désormais des objectifs contraignants. S'il devait apparaître que ces valeurs ne peuvent pas être atteintes, le Conseil fédéral devra proposer au Parlement des mesures supplémentaires sur la base de l'art. 55 LEne.

Art. 15, al. 4 et 16, al. 2

Il est nécessaire d'adapter le renvoi en raison des nouvelles dispositions relatives aux contributions d'investissement.

Art. 19, al. 6

Une légère reformulation de cette disposition s'impose, car plus aucune limite de puissance maximale n'est prévue pour la RU.

²¹ FF 2006 7799 ss.

Art. 24 Principe

L'art. 24 ne pose plus que le principe selon lequel les contributions d'investissement peuvent être sollicitées pour autant que les moyens du fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau suffisent. Les dispositions relatives aux différentes technologies règlent séparément pour quels types de projets et d'installations et sous quelle forme des contributions d'investissement peuvent être demandées.

Art. 25 Contribution d'investissement allouée pour les installations photovoltaïques

L'art. 25 précise pour quelles installations photovoltaïques une contribution d'investissement peut être sollicitée (al. 1). Les simples rénovations d'installations photovoltaïques ne pourront plus bénéficier d'une contribution d'investissement. Si une installation est rénovée tout en connaissant une augmentation de puissance qui remplit le critère d'un agrandissement notable, il est possible – comme dans le droit en vigueur – de solliciter une RU.

La contribution maximale de 30 % est en principe maintenue (al. 2). Pour les installations qui injectent toute l'électricité produite, la contribution maximale est augmentée à 60 % en vertu de l'al. 3, notamment pour pouvoir créer davantage de flexibilité dans les mises aux enchères pour la RU et exploiter un potentiel supplémentaire dans la production d'électricité d'origine photovoltaïque.

Art. 25a Mises aux enchères pour la rétribution unique

Avec les taux en vigueur pour la RU, seules les installations qui consomment elles-mêmes une partie de l'électricité produite sur le site de production peuvent être exploitées avec une pleine couverture de leurs coûts. En conséquence, beaucoup de grandes installations photovoltaïques pour lesquelles la consommation propre n'est pas possible ou de manière limitée, ne voient pas le jour. Dans le but d'exploiter un potentiel supplémentaire dans les grandes installations photovoltaïques, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de réaliser des mises aux enchères pour octroyer et en même temps fixer le montant des RU (al. 1). Dans un premier temps, les mises aux enchères seront introduites pour les grandes installations qui injectent toute l'électricité produite dans le réseau, car ce domaine présente un grand potentiel de développement (p. ex. constructions agricoles).

Avec l'introduction des mises aux enchères, le Conseil fédéral définira, sur la base de l'al. 1, à partir de quelle puissance les installations photovoltaïques pourront participer aux mises aux enchères. De plus, il précisera les principes de cette procédure, les critères de participation et d'adjudication de même que d'autres modalités.

Dans le but de garantir qu'une installation photovoltaïque ayant fait l'objet d'une adjudication dans le cadre de la procédure de mises aux enchères est effectivement construite ou de pouvoir appliquer une éventuelle sanction par la suite, le Conseil fédéral peut prévoir que soit déposée une sûreté comme condition de la garantie effective d'une RU (al. 4).

Grâce à la possibilité de prévoir une sanction pour le cas où une installation photovoltaïque n'est pas construite ou pas selon les termes prévus dans la procédure de mises aux enchères (al. 5), le Conseil fédéral dispose d'un moyen d'augmenter la probabilité de réalisation des installations photovoltaïques qui bénéficient d'une adjudication. Une sanction correspondante s'ajouterait à la restitution telle qu'elle est prévue à l'art. 28 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²² (LSu).

Art. 26 Contribution d'investissement allouée pour les installations hydroélectriques

Suite à la suppression de la RPC, les nouvelles installations d'une puissance d'au moins 1 MW peuvent solliciter une contribution d'investissement. Les agrandissements notables d'installations existantes reçoivent une contribution si l'installation présente une puissance d'au moins 300 kW après l'agrandissement. En revanche, les rénovations notables ne font l'objet d'une contribution que si la puissance n'excède pas 5 MW: pour les petites installations hydroélectriques, une rénovation n'est pas rentable et elles ne seraient donc pas remplacées mais arrêtées sans contribution d'investissement. Le Conseil fédéral peut abaisser cette limite supérieure de puissance (art. 29, al. 3, let. j, LEne). Les grandes installations peuvent être exploitées quant à elles de manière rentable et amortir ainsi l'investissement dans la rénovation (al. 1).

L'al. 2 concrétise la disposition selon laquelle les centrales à pompage-turbinage ne doivent pas recevoir de contribution d'investissement. D'après les débats parlementaires, les centrales uniquement à pompage-turbinage devraient être exclues du soutien par le biais des contributions d'investissement. Par conséquent, dans les installations fonctionnant partiellement au pompage-turbinage, seule cette part de l'installation en est exclue. Cela reflète la pratique actuelle.

Aux nouvelles installations hydroélectriques et aux agrandissements notables d'installations hydroélectriques d'une puissance respectivement d'au moins 1 MW et 300 kW, une contribution d'étude de projet peut être attribuée pour couvrir les charges liées à la conception d'un projet jusqu'à l'obtention de la concession et du permis de construire (al. 4). L'OFEN vérifie d'abord, par exemple au moyen d'études préalables au sens des normes SIA, si le projet correspond aux standards techniques fondamentaux et s'il est plausible. Si tel est le cas, 40 % au plus des coûts d'étude de projet jusqu'à l'obtention de la concession et du permis de construire (conception du projet selon les normes SIA) sont garantis au requérant. Aujourd'hui déjà, les coûts d'étude de projet sont considérés comme des coûts imputables dans le calcul de la contribution d'investissement au sens de l'al. 1. Il est prévu que le montant versé à titre de contribution pour les coûts d'étude de projet sera déduit d'une éventuelle contribution d'investissement. Cela garantit que ces coûts ne seront pas remboursés deux fois.

Les installations d'exploitation accessoire pourront toujours solliciter une contribution d'investissement, même si elles n'atteignent pas les limites inférieures visées à l'al. 1 (al. 5). Il s'agit d'installations hydroélectriques qui sont liées à

²² RS 616.1

d'autres installations dont la finalité n'est pas la production d'électricité (p. ex. installations d'eau potable ou d'enneigement).

Le Conseil fédéral pourra aussi prévoir d'exempter d'autres installations hydroélectriques de la limite inférieure visée à l'al. 1 pour autant qu'elles soient implantées sur des tronçons de cours d'eau déjà exploités et qu'il n'en résulte aucune nouvelle atteinte aux cours d'eau naturels ou présentant un intérêt écologique (al. 6). Les conditions précitées devront être remplies de manière cumulative.

Le DETEC désignera les installations prioritaires qui fournissent une contribution essentielle au développement de l'électricité à partir de la force hydraulique. Ces installations devront être évaluées en priorité en étant prises en compte avant les autres installations.

Art. 27 Contribution d'investissement allouée pour les installations de biomasse

Toutes les installations de biomasse qui pouvaient participer jusqu'ici à la rétribution de l'injection bénéficieront d'une contribution d'investissement qui pourra se monter à 60 % au plus des coûts d'investissement imputables. Les STEP et les UIOM ne recevront plus de contributions d'investissement.

Art. 27a Contribution d'investissement allouée pour les installations éoliennes

Les nouvelles installations éoliennes disposées à proximité les unes des autres sur un site commun (parc éolien), si le parc éolien présente une puissance d'au moins 10 MW, recevront désormais une contribution d'investissement de 60 % au plus (al. 1 et 2). Cette exigence est remplie par la création d'un parc éolien, la construction d'installations supplémentaires ou le remplacement complet des installations si le parc éolien dans son ensemble présente une puissance de 10 MW après investissement. Cette valeur seuil est également prévue dans le Concept énergie éolienne de la Confédération et dans les bases de planification de la plupart des cantons. À l'inverse, les installations éoliennes isolées ne doivent obtenir une contribution qu'à titre exceptionnel si le canton d'implantation prévoit de telles installations dans ses bases de planification (plan directeur, plan cantonal ou autre). En pareils cas, le canton d'implantation est consulté par l'OFEN avant la garantie d'une contribution d'investissement (al. 4).

En vertu de l'al. 3, une contribution de 40 % au plus des coûts imputables peut être accordée pour la mesure du vent si celle-ci est réalisée sur un site approprié pour la mise en valeur de l'énergie éolienne. Le Conseil fédéral fixe les critères d'aptitude (pas de mesure du vent dans les zones à exclure d'après le Concept énergie éolienne, exigences minimales relatives à la qualité de la mesure du vent, etc.) et se concerte avec le canton d'implantation. Il est prévu que le montant versé à titre de contribution pour les coûts de mesure du vent sera déduit d'une éventuelle contribution d'investissement. Cela garantit que ces coûts ne seront pas remboursés deux fois.

Art. 27b Contributions d'investissement allouées pour les installations géothermiques

Les installations géothermiques de production d'électricité recevront désormais des contributions d'investissement et des garanties pour la géothermie. Il sera possible de solliciter à chaque fois une contribution pour la prospection de ressources géothermiques, la mise en valeur de ressources géothermiques, la construction et la mise en service de nouvelles installations géothermiques (al. 1). La mise en valeur va plus loin que la recherche au sens du droit en vigueur: elle comprend l'exploration au moyen d'un forage, l'extraction d'eau chaude et la réinjection éventuelle de l'eau extraite dans le réservoir géothermique.

Les contributions se montent à 60 % au plus des coûts d'investissement imputables (al. 2).

Par ailleurs, une contribution peut être sollicitée pour les études de projet de construction d'installations géothermiques à des fins de production d'électricité (al. 3). Les coûts d'étude de projet sont considérés comme des coûts imputables en cas d'éventuelle contribution d'investissement par la suite. Il est prévu que le montant versé à titre de contribution pour les coûts d'étude de projet sera déduit d'une éventuelle contribution d'investissement. Cela garantit que ces coûts ne seront pas remboursés deux fois.

Art. 28, al. 1 et 2

Les renvois doivent être adaptés. Sur le fond, cette modification ne change rien au principe relevant du droit des subventions, tel qu'il est aussi précisé à l'art. 26 LSu, en vertu duquel il n'est possible de mettre en chantier des travaux de construction ou de préparer des acquisitions d'une certaine importance que si l'aide a été définitivement allouée ou que si elle a été accordée provisoirement.

Art. 29, titre, al. 1, phrase introductive, al. 2 et 3, let. h à k

L'al. 1 s'applique à l'ensemble des contributions d'investissement du chapitre 5 LEne et fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle en ce sens.

Comme il est renoncé à un calcul concret des coûts supplémentaires non amortissables au cas par cas (cf. ch. 4.1.4), l'al. 2 du droit en vigueur est abrogé.

La possibilité de former des catégories différentes dans le cadre de la technologie est reprise du système de rétribution de l'injection (al. 3, let. h).

Il est nécessaire de prévoir la possibilité de définir des taux pour certaines classes de puissance selon le principe des installations de référence pour l'ensemble des technologies (al. 3, let. i).

Le Conseil fédéral peut fixer une limite supérieure pour le taux concernant les rénovations d'installations hydroélectriques dans le cadre de la prescription visée à l'art. 26, al. 1, let. c (al. 3, let. j). Il tient compte du fait que les rénovations des petites installations ne sont souvent pas rentables et que l'exploitation risque de cesser si une rénovation s'impose, alors que les grandes installations aux coûts

similaires affichent davantage de revenus et peuvent donc amortir les coûts d'investissement.

En vertu de l'al. 3, let. k, le Conseil fédéral peut en outre prévoir l'obligation pour ceux qui obtiennent une contribution d'investissement selon le chapitre 5 LEne de mettre les données et les informations d'intérêt public à la disposition de la Confédération. Il s'agit par exemple des données de mesure du vent visées à l'art. 27a, al. 3, qui doivent être mises à la disposition de l'OFEN en vue notamment du développement et de l'actualisation des bases méthodologiques au sens de l'art. 11 LEne. Les données ne sont divulguées que sous une forme agrégée. Il en va de même pour les géodonnées des projets de géothermie (cf. p. ex. ch. 5 de l'annexe 1 OEne).

Art. 30, al. 4, let. e

Il est nécessaire d'adapter le renvoi en raison des nouvelles dispositions relatives aux contributions d'investissement.

Art. 33 Garanties pour la géothermie

En guise d'alternative aux contributions d'investissement visées à l'art. 27b, une garantie qui se monte à 60 % au plus des coûts d'investissement imputables peut être fournie comme dans le droit en vigueur pour couvrir le risque des investissements (al. 1).

En vertu de l'al. 2, le requérant pourra décider pour chaque étape – prospection, mise en valeur et réalisation d'une installation – s'il veut déposer une demande de contribution d'investissement ou de garantie.

Art. 35, al. 2, let. d et g

En raison des adaptations concernant les contributions d'investissement, il est nécessaire de procéder à une adaptation rédactionnelle de cette disposition.

Art. 36 Limitation du soutien selon les affectations et liste d'attente

Pour la définition des ressources allouées pour les installations photovoltaïques et les autres technologies, l'OFEN vise un développement continu et tient compte de l'évolution des coûts, d'une part, dans le domaine du photovoltaïque et, d'autre part, dans les autres technologies.

Les ressources disponibles lors d'un jour de référence pour les projets désignés comme prioritaires par le DETEC au sens de l'art. 26, al. 7 se calculent sur la base des moyens maximaux à disposition pour l'ensemble de la période d'encouragement (2018 à 2035), après déduction des fonds garantis jusqu'au jour de référence en question. Ces ressources pourront être utilisées à tout moment. Un versement anticipé serait préfinancé par les autres technologies.

Art. 38, al. 1, let. b, ch. 1, 2 et 4

Les contributions d'investissement pourront être allouées jusqu'à la fin 2035. Il y a aussi des adaptations d'ordre rédactionnel du fait de l'extension des contributions d'investissement aux installations éoliennes et géothermiques de même que des mises aux enchères pour les installations photovoltaïques.

Art. 44, al. 1

L'extension de cette disposition devrait permettre de pondérer davantage les indications relatives aux émissions dans le cadre de l'information de la clientèle. Il s'agit en outre de garantir que, dans le cadre des données sur l'intensité énergétique des installations, véhicules et appareils, y compris de leurs pièces fabriquées en série, il soit possible d'exiger par exemple des indications relatives à l'extraction des matières premières, à la fabrication, au transport ou à l'élimination – c'est-à-dire sur l'ensemble du cycle de vie. Cela renforce la transparence et la comparabilité des différents produits et permet aux consommateurs d'intégrer ces réflexions dans leur décision d'achat.

Pour des questions d'économie comportementale, la nouvelle let. d doit en outre permettre – en particulier pour les étiquettes-énergie des voitures de tourisme – de montrer aux clients quelle différence financière l'achat d'un véhicule d'une catégorie inférieure représente par rapport à un véhicule moyen de la catégorie A.

Art. 55, al. 3, dernière phrase

D'un point de vue temporel, le Conseil fédéral n'est pas en mesure, en raison de la nécessité d'une procédure de consultation, de soumettre au Parlement le rapport visé à l'al. 3 et de lui proposer simultanément des mesures correspondantes; c'est pourquoi le terme «simultanément» est biffé. La nécessité de prendre des mesures supplémentaires est évaluée sur la base d'une analyse de l'impact et de l'efficacité des mesures au sens de la présente loi dans le cadre des rapports quinquennaux du Conseil fédéral.

Art. 70, al. 1, let. b

Il est nécessaire d'adapter le renvoi en raison des nouvelles dispositions relatives aux contributions d'investissement.

Art. 73

Désormais, seules les nouvelles installations dont la construction n'a pas encore commencé au moment de l'entrée en vigueur des présentes modifications doivent pouvoir bénéficier de contributions d'investissement. Cette disposition doit permettre d'éviter les effets d'aubaine et d'utiliser les ressources de manière productive.

Art. 75a

Lorsque l'octroi d'une contribution d'investissement pour une installation photovoltaïque, hydroélectrique ou de biomasse a été confirmé par décision de garantie de principe avant l'entrée en vigueur des présentes modifications, l'ancien droit s'applique pour cette installation (al. 1). Les coûts supplémentaires non amortissables restent déterminants dans les cas où ils devaient être pris en compte.

Les demandes qui ont été déposées au plus tard le dernier jour de référence prévu dans l'ordonnance du 1^{er} novembre 2017 sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables²³ précédant l'entrée en vigueur de la présente modification sont évaluées sur la base de l'ancien droit (al. 2).

La disposition transitoire prévue à l'al. 3 garantit que des rénovations notables d'installations hydroélectriques d'une puissance allant jusqu'à 10 MW, d'installations de combustion des déchets urbains et d'installations au gaz d'épuration puissent continuer de bénéficier de contributions d'investissement pour autant qu'une demande complète qui remplit toutes les exigences légales ait été déposée auprès de l'OFEN avant l'entrée en vigueur des présentes modifications. Si ces installations n'étaient pas protégées, la question de savoir si un projet reçoit encore ou non une contribution d'investissement dépendrait en premier lieu du laps de temps dans lequel l'OFEN est en mesure d'examiner la demande.

La disposition transitoire prévue à l'al. 4 tient compte du fait que non seulement la recherche, mais aussi la mise en valeur du sous-sol doivent être soutenues par une contribution d'investissement pour la production d'électricité d'origine géothermique. Dans le but d'éviter une interruption des projets en cours, la disposition transitoire sert à ce que quiconque a déposé une demande de contribution à la recherche de ressources géothermiques ou de garantie pour la géothermie selon l'ancien droit ou a déjà conclu un contrat correspondant, puisse déposer une demande de réexamen et demander une contribution d'investissement supplémentaire pour la mise en valeur. Cela signifie qu'il résulterait davantage de coûts imputables lors du calcul de la contribution d'investissement et qu'il faudrait allouer une contribution plus élevée.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

La mise en œuvre des mises aux enchères instaurées par ce projet pour les grandes installations photovoltaïques et les contributions d'étude de projet impliquent des coûts annuels de 550 000 francs, qui sont financés par le supplément perçu sur le réseau.

²³ RS 730.03

Pour garantir que les projets de géothermie lancés en application des mesures d'encouragement au sens de la L'Ene et de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂²⁴ soient réalisés de la manière la plus sûre possible, la Confédération financera, sur la base de l'art. 51 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement²⁵, des installations de contrôle et de surveillance pour le monitoring des risques sismiques par le Service sismologique suisse et par les cantons, ce qui grèvera le budget fédéral de 800 000 francs par an.

6.1.2 Conséquences pour le fonds alimenté par le supplément

Les coûts liés aux nouvelles contributions d'investissement pour les installations éoliennes, les nouvelles petites centrales hydroélectriques, les installations de biomasse et les centrales géothermiques, aux mises aux enchères pour les installations photovoltaïques, à l'augmentation des subventions pour la grande hydraulique et aux contributions d'étude de projet s'élèvent à près de 215 millions de francs par an (cf. figure 3 ci-dessous). Ces coûts seraient générés dès l'entrée en vigueur du projet.

Besoins d'encouragement supplémentaires	en millions de francs / an
Mises aux enchères pour les installations photovoltaïques	65
Contributions d'investissement allouées pour les grandes installations hydroélectriques	55
Contributions d'investissement allouées pour les installations de biomasse	30
Contributions d'investissement allouées pour les petites installations hydroélectriques	30
Contributions d'étude de projet	20
Contributions d'investissement allouées pour les installations éoliennes	15
Total	215

Figure 3: Répartition prévisionnelle des besoins d'encouragement supplémentaires entre les différentes technologies soutenues

Le financement du dispositif d'encouragement adapté sera assuré par le supplément perçu aujourd'hui déjà sur le réseau, qui reste à un maximum de 2,3 ct./kWh (près de 1,3 milliard de francs par an). Cette solution est possible parce que certains

²⁴ RS 641.71

²⁵ RS 814.01

instruments d'encouragement tels que la prime de marché pour la grande hydraulique existante est supprimée et que les prix sur le marché de l'électricité se sont redressés plus rapidement qu'escompté il y a quelques années. Des prix de l'électricité plus élevés réduisent les besoins financiers pour la rétribution de l'injection; il y a donc davantage de moyens à disposition pour les autres instruments d'encouragement.

Le report de l'échéance des instruments d'encouragement de 2030 à 2035 a pour conséquence que le supplément perçu sur le réseau sera prélevé cinq années de plus auprès des consommateurs finaux d'électricité au niveau actuel. Les coûts liés au financement de la poursuite de l'encouragement après 2030 sont estimés entre 500 et 550 millions de francs par an. En cas de demande très forte, les besoins d'encouragement peuvent être réglés par des contingents ou l'abaissement des taux de financement. En cas d'évolution inattendue et non influençable des conditions-cadres (p. ex. en cas d'effondrement des prix de l'électricité suivi d'une augmentation des rétributions de l'injection), il pourrait toutefois y avoir des pénuries de liquidités. En pareil cas, la Confédération pourra avancer les sommes nécessaires à l'égard du fonds alimenté par le supplément.

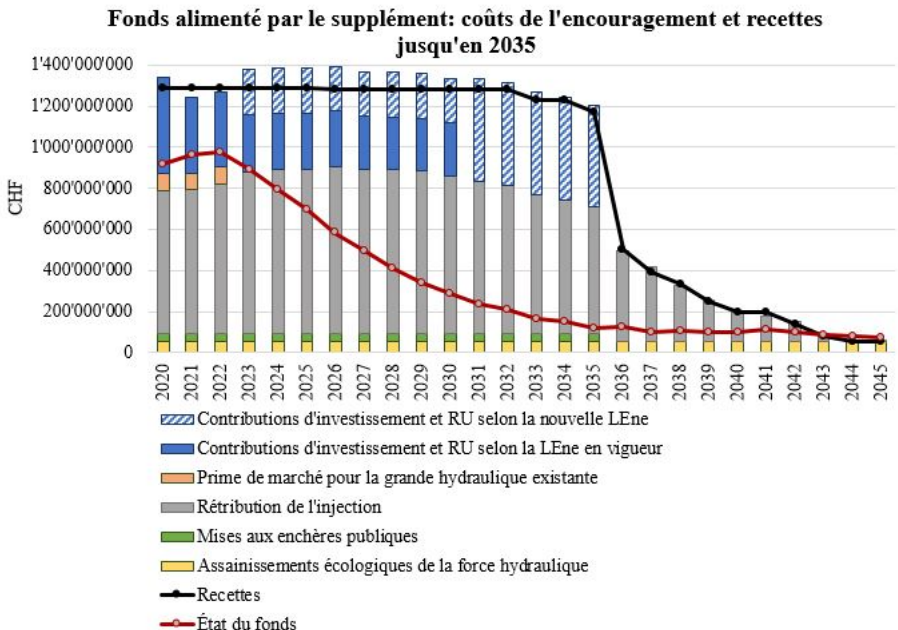


Figure 4: Évolution du fonds alimenté par le supplément. Les hypothèses de base se fondent sur un scénario moyen, vraisemblable d'un point de vue actuel, la planification actuelle et l'entrée en vigueur de la présente révision de la LENE en 2023. Les modifications des conditions-cadres, des hypothèses ou des contributions d'encouragement peuvent donner lieu à des écarts importants.

6.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet a pour conséquence le maintien au niveau actuel des ressources en personnel de l'OFEN dans les domaines correspondants. Si la charge d'exécution diminue parce que les coûts supplémentaires non amortissables ne sont plus calculés pour chaque installation, de nouvelles charges découlent notamment des contributions d'étude de projet et des contributions d'investissement pour les nouvelles petites installations hydroélectriques et les installations éoliennes. Les postes concernés sont financés par le supplément perçu sur le réseau.

6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquences directes pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Les cantons et les communes en profitent indirectement en tant que propriétaires d'entreprises qui reçoivent des contributions d'encouragement. Les régions dans lesquelles les investissements, sur la base de l'encouragement, sont injectés dans des capacités de production d'électricité profitent des conséquences qui en découlent pour l'emploi et les redevances aux communes. Il s'agit en particulier des régions de montagne. C'est surtout le développement plus important du photovoltaïque qui conduit à une augmentation de l'emploi dans le secteur des installateurs, des couvreurs et des électriciens. Mais la hausse visée en matière de construction d'installations hydroélectriques, éoliennes, géothermiques et de biomasse entraîne également une création de valeur accrue, surtout dans les régions périphériques.

6.4 Conséquences économiques

Le financement du régime d'encouragement adapté est assuré par le supplément perçu aujourd'hui déjà sur le réseau. Celui-ci reste à un maximum de 2,3 ct./kWh (près de 1,3 milliard de francs par an). Les consommateurs d'électricité ne seront donc pas sollicités davantage qu'aujourd'hui mais un peu plus longtemps, car les mesures d'encouragement sont prolongées de cinq ans, jusqu'en 2035. L'abaissement du supplément perçu sur le réseau, qui dégrèvera les consommateurs d'électricité de 500 à 550 millions de francs par an, est également reporté.

6.5 Conséquences environnementales

Pour réduire les émissions de CO₂ générées par la production d'énergie et ainsi lutter contre le changement climatique, une décarbonisation est indispensable, en

particulier dans les domaines des transports et du bâtiment. En l'état actuel des connaissances, elle ne peut être atteinte que par le biais d'une électrification à grande échelle, car il est probable que les chauffages à mazout et au gaz soient de plus en plus remplacés par des systèmes de pompes à chaleur. Dans le domaine de la mobilité, les moteurs à combustion perdent du terrain au profit de moteurs électriques de plus en plus efficaces. La production de l'électricité nécessaire en l'espèce ne doit pas générer d'émissions de CO₂ supplémentaires. Compte tenu de la décision de sortir du nucléaire, il est donc indispensable de développer la production d'électricité à partir de sources renouvelables. Le projet soutient considérablement ce développement. La révision de la loi apporte ainsi un soutien déterminant à la réalisation des objectifs de politique climatique de la Suisse.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Les modifications introduites se fondent principalement sur l'article sur l'énergie de la Constitution (art. 89 Cst.). Les articles sur la protection de l'environnement et sur les eaux (art. 74 et 76 Cst.) servent aussi de base, voir à ce sujet les explications du message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050²⁶.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit et qui doivent donc être édictées sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst.

Les modifications de la LENE suivent par conséquent la procédure législative normale.

7.4 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Dans la LENE, cela concerne les mesures

²⁶ FF 2013 6771, ici 6958

prévues aux art. 27a, 27b, 33 et 37a (nouvelles dispositions relatives aux subventions), aux art. 25–27, 36, al. 1, let. a, ch. 2, et let. b (dispositions étendues relatives aux subventions) et à l’art. 38, al. 1, let. b (dispositions prolongées relatives aux subventions). Elles sont donc soumises au frein aux dépenses au sens de l’art. 159, al. 3, let. b, Cst.

7.5 Conformité à la loi sur les subventions

L’art. 5 de la loi sur les subventions impose au Conseil fédéral d’examiner périodiquement les aides financières et les indemnités allouées par la Confédération. Dans son rapport 2008 sur les subventions, le Conseil fédéral a établi le principe selon lequel l’examen des subventions dont la base légale a été créée ou modifiée pendant la période d’examen doit systématiquement être intégré dans le message y afférent. Puisque tel est le cas avec le présent message, il a été vérifié que les aides financières et les indemnités allouées par la Confédération répondent à un intérêt justifié et suffisant de cette dernière, qu’elles atteignent leur objectif de manière économique et efficace et qu’elles sont allouées selon des principes uniformes et équitables. Il convient par ailleurs de vérifier qu’elles sont aménagées en tenant compte des impératifs de politique budgétaire et qu’elles correspondent à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons.

Le projet d’acte prévoit des subventions sous forme de contributions d’investissement pour les nouvelles installations photovoltaïques (RU) ainsi que pour les installations hydroélectriques, éoliennes, géothermiques et de biomasse.

Importance des aides financières pour la réalisation des objectifs

Dans son message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050²⁷, le Conseil fédéral s’est fixé des objectifs de développement de l’électricité issue d’énergies renouvelables d’ici 2020 et 2035 ainsi que d’autres objectifs d’ici 2050. Les valeurs indicatives à court terme devraient pouvoir être atteintes d’ici 2020. Un développement accru des installations de production d’électricité provenant d’énergies renouvelables sera toutefois nécessaire pour atteindre les objectifs à plus long terme d’ici 2035.

En raison des prix durablement bas de l’électricité et des obstacles à la construction de nouvelles installations de production d’électricité, des mesures d’incitation financière restent indispensables.

C’est pourquoi la plupart des contributions d’investissement actuelles sont prolongées. Les nouvelles contributions d’investissement prévues remplacent complètement le modèle auparavant en vigueur de la rétribution de l’injection pour toutes les technologies. Les exploitants d’installations recevront moins de subventions par rapport au système de la rétribution de l’injection et devront eux-mêmes prendre en charge, en fonction de la technologie, au moins 40 % des coûts d’investissement.

²⁷ FF 2013 6771, ici 6804 s.

Gestion matérielle et financière d'une subvention, procédure d'octroi des contributions

L'octroi des contributions obéit à une procédure allégée. Les requérants obtiennent une certaine contribution pour leurs coûts d'investissement. Pour ce faire, il sera uniquement nécessaire d'étudier les coûts d'investissement, il n'y aura plus de calcul détaillé des coûts non amortissables. Le Conseil fédéral vérifiera en fixant les taux qu'il n'y a pas de rétribution excessive. L'effet des subventions sera régulièrement évalué sur la base de l'art. 55 LEne.

Limitation dans le temps des aides financières

Les ressources qui peuvent être allouées chaque année aux installations géothermiques (contributions d'investissement et garanties), aux grandes installations hydroélectriques et aux installations photovoltaïques (contributions d'investissement) sont limitées (cf. art. 36, al. 1, let. a, ch. 2, et let. b, et al. 3, LEne). En outre, le Conseil fédéral peut fixer si nécessaire des contingents pour les autres technologies (cf. art. 36, al. 3, 2^e phrase, LEne). L'encouragement est par ailleurs limité dans le temps (fin 2035).

7.6 Délégation de compétences législatives

La présente révision prévoit de nouvelles délégations de compétences qui se limitent à un objet réglementaire déterminé et qui sont suffisamment concrétisées quant à leur contenu, leur but et leur étendue. Le Conseil fédéral reste habilité à édicter les dispositions d'exécution (art. 29). En plus, le projet précise explicitement que le Conseil fédéral peut prévoir la définition de catégories différentes dans le cadre de chaque technologie et l'obligation pour les responsables de projet de mettre les données et les informations d'intérêt public (p. ex. mesures du vent et géodonnées pour les projets de géothermie) à la disposition de la Confédération.

Les compétences du Conseil fédéral en lien avec les installations, véhicules et appareils sont légèrement étendues.

7.7 Protection des données

En vertu de l'art. 29, al. 3, let. k du projet, le Conseil fédéral peut prévoir l'obligation pour ceux qui obtiennent une contribution d'investissement au sens du chapitre 5 LEne de mettre les données et les informations d'intérêt public à la disposition de la Confédération. Il s'agit par exemple des données de mesure du vent et des géodonnées pour les projets de géothermie. Les données ne sont divulguées que sous une forme agrégée.

Pour le reste, il est renvoyé au message du 4 septembre 2013 relatif à la révision totale de la LEne²⁸.

²⁸ FF 2013 6771, ici 6969