



CH-3003 Berne_CFC

E-Mail

Verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: voj
Sachbearbeiter/in: teb
Bern, le 30 juin 2022

Adaptation des instruments d'encouragement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables

Mesdames, Messieurs

La Commission fédérale de la Consommation (CFC) a le plaisir de vous faire parvenir sa prise de position sur la procédure de consultation relative à l'adaptation des instruments d'encouragement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables et celle relative à la révision de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique.

I. Adaptation des instruments d'encouragement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables

Contexte

Il s'est passé peu de temps entre les consultations et les révisions successives des ordonnances énergie (environ trois à quatre ans). Les mesures étaient peut-être en partie insuffisantes, en particulier parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'encouragement, ou qu'elles n'étaient pas entièrement adaptées aux circonstances. Ceci est en partie reconnu par le rapport explicatif (RE) OEneR.

Bien que revendiquant des modifications importantes et significatives, ces nouvelles mesures ne sont souvent que des réglages dans les seuils, des modifications mineures, mais dont certaines sont incontestablement bienvenues (par exemple, pour la petite hydraulique, les installations de biogaz et gaz de biomasse, et la géothermie).

Mais le *big picture* manque, d'autant plus que le temps que les révisions actuellement en consultation soient élaborées (vers la mi-2021), l'environnement a fondamentalement changé (Covid-19, guerre d'Ukraine et tensions internationales, pénuries, augmentation des prix de l'énergie, rupture des chaînes d'approvisionnement, ...) entraînant, entre autres conséquences, la forte hausse des prix des combustibles fossiles et une probable pénurie d'électricité vers 2025 au plus tard, risque qu'avait mentionné le Conseiller fédéral Guy Parmelin, alors que les précédentes évaluations ne faisaient pas état de tensions sur le marché de l'électricité avant 2035. Si les conséquences étaient, et sont toujours, difficiles à évaluer (surtout avant les événements), elles ne sont pas toutes négatives. Ainsi une hausse de prix des énergies fossiles va constituer une incitation à se tourner vers les énergies renouvelables ... à condition que les encouragements soient suffisants. Il faut donc songer à développer plus rapidement les énergies renouvelables qui, à l'exception du gaz de biomasse passent toutes par l'électricité. Les progrès issus des révisions proposées existent ; mais on voit mal comment les objectifs 2050 en termes de réduction des gaz à effet de serre et de développement des énergies renouvelables seraient bien atteints à la date fixée.

Motivation à choisir des énergies renouvelables

Le choix des ménages et des entreprises de choisir des énergies renouvelables (et d'en devenir producteurs en général dans le cas des *prosumers*) correspond à la combinaison de deux types de motivations :

- *Des motivations extrinsèques*, de nature généralement économique, issues d'une combinaison de facteurs (coût, encouragements financiers, mais aussi des éléments potentiellement négatifs comme la complexité des formalités, les contraintes multiples sur la réalisation d'un projet, etc.)
- *Des motivations intrinsèques*, de nature interne, correspondant par exemple à la contribution au bien public, la satisfaction non financière liée au fait de faire ce qu'il faut pour la planète, le climat, etc. Pour une entreprise, il peut s'agir de bénéfices d'image auprès de ses salariés, des actionnaires, des consommateurs, du grand public en général.

Pour comprendre comment se combinent motivation extrinsèque et motivation intrinsèque, on peut prendre l'exemple d'un toit complet d'habitation individuelle couvert de panneaux solaires (que la révision OEnER appelle de ses vœux). Ceci peut se vérifier facilement auprès du site de *SwissSolar*, sur la base des Géo-données de l'habitation.

Ainsi une maison individuelle où le propriétaire compte installer sur la face sud d'un toit en pente 5 KW de cellules solaires (avec 30% d'autoconsommation), alors que l'évaluation du potentiel pour le toit complet d'une maison assez bien exposée est de 25 KW de cellules solaires, en tenant compte des expositions défavorables mais pas des obstacles tels que chiens assis et cheminées. Les KWh excédentaires devront être exportés au tarif SRI (Système de rétribution de l'injection), aux environs de 9,5 centimes par Kwh, ce qui ne permet pas d'amortir ni de rentabiliser l'investissement additionnel, entraînant donc une faible motivation extrinsèque. Seule une motivation intrinsèque très forte permet de compenser un légitime manque de motivation extrinsèque. On peut craindre que le but poursuivi (« inciter à utiliser autant que possible toute la surface disponible sur le toit ou la façade et d'encourager ainsi la réalisation d'installations plus grandes » (annexe 1.2, RE-OEnER, page 28) ne soit dès lors pas atteignable si l'on est réaliste.

A partir de 2023, « [l]a contribution de base sera de 0 franc pour de telles installations d'une puissance supérieure à 5 kW. Pour les installations plus petites éligibles, d'une puissance comprise entre 2 et 5 kW, la contribution de base s'établira dorénavant à 200 francs. En outre, les taux de la contribution liée à la puissance sont revus à la hausse pour la classe de puissance inférieure à 30 kW. » Ces chiffres semblent correspondre au mieux à un maintien des encouragements pour les petites installations photovoltaïques, et donc au fait de ne pas vouloir encourager le couple panneaux solaires/pompe à chaleur, qui est pourtant une voie à privilégier pour développer les énergies non renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Pourtant, défavoriser les installations jusqu'à 5kW de puissance n'aboutit pas à favoriser les installations jusqu'à 30kW de puissance, même si les taux de la contribution sont ajustés de manière légèrement progressive.

Le système d'enchères publiques pour les grandes installations photovoltaïques

On voit bien l'objectif, strictement économique, des mises aux enchères¹ : assurer une utilisation optimale des fonds publics alloués aux contributions d'investissement. Mais comme tout processus d'enchères, il est susceptible d'engendrer le problème dit de la « malédiction du vainqueur » (*winner's curse*), à cause d'asymétries d'information et du fait que l'autorité adjudicatrice a le « monopole » des contributions d'investissement, alors que les soumissionnaires sont mis en concurrence.

Certes, il s'agit ici d'une enchère descendante (hollandaise) et non d'une enchère ascendante (anglaise). Celui qui obtient le marché dans une enchère ascendante (ce qui s'applique *mutatis mutandis* à une enchère descendante) pour un seul objet tend à le faire à un prix supérieur (inférieur pour une enchère descendante) à la valeur réelle de l'objet (« malédiction du vainqueur »)².

Les résultats de la procédure d'enchère sont rendus publics, ce qui permet au moins-disant absolu (offre la plus basse) de mesurer l'erreur économique qu'il a commise en proposant un niveau trop bas pour la contribution d'investissement (CI), dans l'espoir de l'obtenir. D'autant qu'il peut observer que d'autres ont obtenu de meilleures CI, de façon quelque peu discriminatoire. S'ensuit parfois la tendance du moins-disant absolu à éviter de s'engager dans une réalisation (installation photovoltaïque désormais supérieure à 150 KW), potentiellement non rentable. D'où plusieurs mesures pour s'assurer que les « vainqueurs » (donc les moins-disant) ne vont pas se retirer du jeu : faire en sorte qu'ils s'engagent à un dépôt de garantie, et prévoir des sanctions si l'installation n'est pas réalisée.

Cette procédure est passablement compliquée, potentiellement punitive, plutôt que réellement incitative, coûteuse en termes de coûts de transactions, et assortie de contraintes (pas d'autoconsommation du tout). Or, c'est précisément l'intérêt pour les installations photovoltaïques qu'il faut soutenir, puisque l'autoconsommation est presque trois fois plus rentable que la réinjection si l'on raisonne en coûts d'opportunité.

Ce système d'enchères constitue donc un frein potentiel au développement des grandes installations photovoltaïques, d'autant que les soumissionnaires retenus doivent prendre place dans une liste d'attente³ (art. 87e OEnER) pour le versement des CI, ce qui est peu motivant pour le moins.

Des évolutions positives de la révision OEnER pour la petite hydraulique, le gaz de biomasse, et la géothermie

Il faut noter une série de points positifs dans cette révision (cf. RE-OEnER). Par exemple un réel souci de redonner vie à la petite hydraulique, en particulier par la suspension de l'exigence minimale en cas de sécheresse (RE-OEnER, p. 6, point 2.2.3), ce qui permet d'éviter d'être exclue du SRI.

Le fait que les installations de biomasse puissent recevoir non seulement une contribution d'investissement, mais également une contribution aux coûts d'exploitation (art. 33a LEnE) est à saluer⁴. Comme le note le RE-OEnER (page 7), « [l']exploitation de ces installations devrait ainsi continuer d'être rentable même après la fin de la rétribution de l'injection, ce qui évitera leur arrêt. De plus, la contribution aux coûts d'exploitation – en complément à la contribution d'investissement – devrait inciter à réaliser de nouvelles installations de biomasse en vue de produire de l'électricité. »

Compte tenu de la pénurie de gaz, autant pour des raisons conjoncturelles que structurelles, promouvoir le biogaz est un enjeu important. Le texte répond donc dans l'ensemble aux freins au développement de ce type d'installation : délai très long pour l'obtention des permis de construire, investissements lourds, coûts d'exploitation assez élevés.

¹ Procédure d'enchères : Commentaires des Articles 38 a (p. 11) à 46h (p. 13) dans le RE-OEnER.

² Cf. Richard H. Thaler (1988), *Anomalies: The Winner's Curse*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, no. 1, pp. 191-202.

³ Gérée par Pronovo (filiale de SwissGrid), tout comme le système d'enchères publiques.

⁴ Modification de la LEnE du 1er octobre 2021.

Les mesures proposées de garantie pour la géothermie (révision OEnER, pages 12 à 16, articles 87n à 90) semblent suffisantes pour assurer une utilisation améliorée de ce potentiel d'énergie renouvelable. Ce que confirme le point 2.5 RE-OEnER, pages 8 et 9, en particulier à travers des contributions d'investissement.

Installations éoliennes : faire mieux face aux oppositions

Actuellement, il faut compter 15 à 20 ans, voire plus, entre le lancement des projets éoliens en Suisse et l'entrée en force du permis de construire. Comme souligne le Rapport Explicatif, « [l]es contributions d'investissement étant limitées à fin 2030 en vertu de l'art. 38, al. 1, let. b, LEnE, il est pratiquement impossible pour les nouveaux projets éoliens d'obtenir dans ce délai un permis de construire juridiquement valable. » Pour pallier ce problème, les projets éoliens peuvent désormais, lors du dépôt de la demande, se fonder sur des mesures du vent et une évaluation du rendement du projet, au lieu d'un permis de construire validé.

Les projets éoliens représentent pour leurs promoteurs une prise de risque par rapport aux oppositions qu'ils génèrent de la part des riverains des éoliennes, entre autres à cause des problèmes de pollution sonore et visuelle, de la perte de valeur des habitations proches, et de dommages causés aux oiseaux de la part des défenseurs de la faune. Le magazine biannuel *Suisse Energie*⁵ présente une vision peu réaliste des intérêts des opposants à cause de la sous-estimation des problèmes de pollution visuelle et sonore, et donc de la baisse de valeur des biens immobiliers.

Si l'on ajoute des contraintes supplémentaires (sur la couverture des coûts et l'emplacement) et une assez grande méfiance vis-à-vis des promoteurs de projets d'énergie éolienne (en particulier la crainte des autorités que les coûts soient surévalués), on a l'impression que le chemin vers l'éolien reste, malgré des points positifs dans la révision OEnER, pavé d'obstacles multiples venant aussi bien des particuliers que des autorités.

Il faudrait reconnaître le droit des opposants (riverains très proches) à dédommagement, évidemment après une évaluation circonstanciée, si l'on veut que les délais pour réaliser un projet d'installations éoliennes se réduisent et que ces projets puissent ainsi se concrétiser. L'art. 87I - OEnER révisée considère les coûts des relations publiques comme des coûts non imputables. Celui-ci précise que « Ne sont pas imputables, entre autres, les coûts du travail d'information et de relations publiques (p. 22) ». Or ces deux postes, liés à la communication persuasive, sont très importants lors des projets éoliens, ceux-ci devant être « vendus » aux riverains et négociés avec les communes. On peut se demander s'ils ne pourraient pas être intégrés avec un seuil maximal qui évite les coûts surestimés.

Des incertitudes sur les contributions d'investissement et la rétribution unique

Au point 2.6 du rapport explicatif OEnER sont précisées les règles de fixation des taux pour les contributions d'investissement et la rétribution unique, en indiquant que « [c]onformément à l'art. 29, al. 2, LEnE, le Conseil fédéral fixe les taux en fonction des coûts non couverts découlant soit de la réalisation d'une nouvelle installation, soit de l'agrandissement ou de la rénovation d'une installation existante ». Cependant, il prévoit également que « [s]i les circonstances (en particulier, les prévisions relatives au prix de marché de l'électricité) changent de manière significative, l'OFEN examinera les taux et les adaptera dans une révision de l'ordonnance afin que les installations ne bénéficient pas systématiquement d'une rétribution excessive ». Le Conseil fédéral va encore plus loin en précisant que « ... en vertu de l'art. 34 OEnER, il est possible d'exiger une restitution partielle ou intégrale de la RU ou de la contribution d'investissement lorsque les conditions du marché de l'énergie entraînent une rentabilité excessive. » (p. 9, RE- OEnER).

⁵ Magazine de l'OFEN qui s'appuie, promeut et soutient la motivation intrinsèque des propriétaires immobiliers privés en faveur des énergies renouvelables. L'article « Les prix de l'immobilier : cibles de vents contraires », *Suisse Energie*, Mai 2020, page 12, soutient, sans vrai support empirique, l'idée que l'installation d'éoliennes n'a pas d'impact sur le prix des habitations proches. Ce qui semble peu crédible.

La double adaptation des taux a priori (prévisions) et a posteriori (conditions observées des prix de l'énergie) est à la base d'une forte incertitude, qui risque de décourager les investisseurs potentiels.

II. Révision de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique

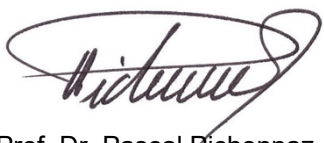
La révision de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique⁶ suit pour l'essentiel l'évolution des règles de l'Union Européenne et l'ajustement aux normes UE visant à durcir les exigences d'efficacité des appareils électriques (appareils de réfrigération, de cuisson, de lavage, etc., domestiques et professionnels), ceci de manière assez radicale. A travers des analyses assez détaillées, pour chaque type d'appareil, le Rapport Explicatif OEEE montre que « ces modifications entraînent généralement une baisse des dépenses (sur l'ensemble des coûts du cycle de vie) ». Est donc implicitement et indirectement prise en compte l'énergie grise à travers le coût d'acquisition et son amortissement via les paramètres d'utilisation (fréquence, durée de vie, ...). Le rapport évalue ainsi la baisse de consommation d'électricité à 800 GWh par an en tenant compte de la durée de vie des appareils (4 à 25 ans) ; ce qui est substantiel.

Les exigences suisses d'efficacité des appareils électriques vont parfois, dans le projet de révision de l'ordonnance OEEE, au-delà des exigences UE. Elles peuvent de ce fait constituer des obstacles non tarifaires, et impliquer des exceptions au principe « Cassis de Dijon ». En vertu de la Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC), « les prescriptions techniques de la Suisse peuvent déroger à celles de l'UE si des intérêts publics prépondérants l'exigent »⁷. C'est pourquoi il a été indispensable d'inscrire plusieurs exceptions supplémentaires dans l'ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères⁸. Ce qui explique aussi pourquoi dans le RE-OEEE, est analysée de manière approfondie la proportionnalité des mesures conformément à l'art. 4, al. 3, LETC⁹.

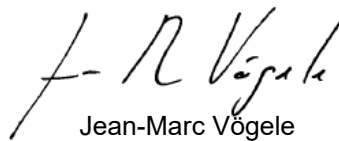
Les consommateurs semblent faiblement conscients des nouvelles étiquettes énergie, surtout pour l'électroménager, à l'exception des sèche-linges qui gardent les anciens codes-lettre dont A, A+, A++ et A+++ . Pourtant les très nombreuses brochures promotionnelles montrent que, pour l'essentiel des appareils électroménagers, il ne subsiste, depuis quelques mois, que des C, D, E et parfois des F (pour peu de temps). Peut-être faudrait-il mieux expliquer la nouvelle classification là où l'information est directement délivrée au consommateur, c'est-à-dire sur les brochures promotionnelles et en magasin.

Nous vous remercions de la prise de connaissance de notre prise de position et nous tenons évidemment à disposition pour des informations complémentaires.

Avec nos meilleurs messages



Prof. Dr. Pascal Pichonnaz
Président



Jean-Marc Vögele
Secrétariat

⁶ RS 730.02 - Ordonnance du 1er novembre 2017 sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique d'installations, de véhicules et d'appareils fabriqués en série (OEEE).

⁷ LETC; RS 946.51, art. 4.

⁸ OPPEtr; RS 946.513.8, Ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères.

⁹ RS 946.51.