

Poursuite des mesures d'encouragement pour les énergies renouvelables

Document de prise de position

13.02.2020

Position

- Dans les conditions-cadre actuelles, le marché n'est pas en mesure de générer seul les investissements nécessaires au développement des énergies renouvelables conformément à la Stratégie énergétique 2050.
- Des mesures complémentaires sont requises: en principe, il convient de privilégier un système d'incitation à un système d'encouragement. Mais sur le plan politique, ce premier n'a jusqu'à présent (eu) aucune chance.
- La poursuite de mesures d'encouragement au niveau de l'État doit être accueillie comme une solution pragmatique.
- Les mesures à prendre visent à réduire le risque et à créer des incitations correspondantes lorsque des investissements sont réalisés dans les énergies renouvelables. Toutefois, la poursuite des mesures d'encouragement ne suffit pas, à elle seule, à garantir la sécurité d'approvisionnement. L'organisation détaillée doit faire l'objet d'un examen par le Conseil fédéral après avoir été annoncée.
- L'introduction d'appels d'offres est saluée car il s'agit d'un instrument concurrentiel.
- Ces derniers peuvent aussi bien se rapporter à la capacité qu'à l'injection. Du point de vue de l'AES, différentes solutions d'organisation doivent être analysées.
- Dans le cas de l'encouragement, il convient de mettre tout particulièrement l'accent sur la production hivernale, qui contribue à la sécurité d'approvisionnement.
- Le renouvellement d'installations existantes de production d'énergies renouvelables participe autant que les nouveaux investissements aux objectifs formulés dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 et doit en principe également être encouragé.
- Les consommateurs finaux doivent aussi pouvoir prendre part aux appels d'offres par le biais de réductions de charge, dans la mesure où cela s'avère possible et judicieux.
- Il convient d'améliorer l'organisation de contributions d'investissement (et de rétributions uniques), dans la mesure où celles-ci ne sont pas remplacées par des appels d'offres.
- L'introduction de valeurs-cibles et de référence contraignantes est accueillie favorablement. Elle accroît la sécurité de planification et permet le pilotage du développement de la production indigène.
- La phase de transition entre l'expiration des mesures d'encouragement directes et indirectes (fin 2022) et l'entrée en vigueur de la poursuite des mesures d'encouragement (à partir de 2025 env.) doit être réglée.

Argumentation

Dans les conditions-cadre actuelles, le marché à lui seul n'est pas en mesure de générer les investissements nécessaires au développement des énergies renouvelables conformément à la Stratégie énergétique 2050.

Dans les conditions-cadre actuelles, le marché à lui seul ne peut entraîner le développement des énergies renouvelables prévu par la Stratégie énergétique 2050.¹ Les incitations à investir dans les centrales suisses existantes et le développement des énergies renouvelables font défaut dans la conception actuelle du marché, étant donné que les signaux de prix du marché «Energy only» (EOM) sont inférieurs aux coûts de revient des installations pour les énergies renouvelables et concernent une période comparativement courte.² Il n'existe aucun autre instrument basé sur le marché qui inciterait à investir.

Des mesures complémentaires sont requises: d'une manière générale, il convient de privilégier un système d'incitation à un système d'encouragement. Mais sur le plan politique, ce premier n'a jusqu'à présent (eu) aucune chance.

Il convient de privilégier un système d'incitation à un système d'encouragement. Un marché du CO₂ efficace représente l'instrument basé sur le marché pour inciter à investir dans les technologies éco-compatibles et leur rentabilité. Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE-UE) a certes déployé son efficacité, mais les coûts du CO₂ sont loin d'être encore totalement intégrés. Le système doit continuer d'être renforcé, étendu à d'autres secteurs et mis en concordance avec les objectifs climatiques. La politique climatique dans le domaine de l'électricité ne peut avancer efficacement qu'avec l'intégration de mesures prises au sein de l'UE, car l'électricité et le négoce des certificats d'émissions de CO₂ représentent un marché étroitement relié aux pays européens voisins.

Le système incitatif en matière climatique et énergétique (SICE) devrait permettre le passage du système d'encouragement au système d'incitation³ et la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 avancée. L'AES s'était prononcée en faveur du SICE. En 2017, celui-ci n'avait aucune chance sur le plan politique.

La poursuite de mesures d'encouragement au niveau de l'État est une solution pragmatique.

En l'absence d'incitations à investir fournies par le marché et d'instruments alternatifs, il est impossible de se passer de subventions. C'est pourquoi la poursuite des mesures d'encouragement apparaît comme une solution pragmatique sur le plan politique permettant d'atteindre les objectifs définis dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050. La Confédération propose des instruments associés à différents objectifs:

- Contributions d'investissement pour la promotion de la force hydraulique, de la biomasse et de la géothermie
- Rétribution unique pour l'encouragement de petites installations photovoltaïques et
- Appels d'offres pour les grandes installations photovoltaïques

Dans le document de prise de position «Approches pour une conception du marché de l'électricité»⁴, l'AES a détaillé les instruments qu'elle juge envisageables: les instruments privilégiés par la Confédération ont été

¹ Synthèse thématique consacrée aux conditions du marché et à la réglementation des PNR, 2019

² Prise de position relative à la révision de la LApEI de l'AES, 2019; Prise de position de l'AES sur l'étude «Piliers d'une conception du marché de l'électricité» de l'AES, 2018

³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20150072>

⁴ PP de l'AES «Approches pour une conception du marché de l'électricité», 2018

également classés par l'AES comme devant être poursuivis. Le document de prise de position n'aborde explicitement que les contributions d'investissement. Dans le document thématique «Rôles et responsabilités en matière de sécurité d'approvisionnement / concrétisation des incitations à investir»,⁵ des propositions d'organisation ont été formulées pour les trois instruments.

Les mesures à prendre visent à réduire le risque et à créer des incitations correspondantes lorsque des investissements sont réalisés dans les énergies renouvelables. L'encouragement des énergies renouvelables indigènes ne suffit toutefois pas, à lui seul, à garantir la sécurité d'approvisionnement. L'organisation détaillée doit faire l'objet d'un examen par le Conseil fédéral après avoir été annoncée.

Le 27 septembre 2019, le Conseil fédéral a indiqué qu'il comptait poursuivre l'encouragement des énergies renouvelables. Il est prévu de doubler et de prolonger jusqu'en 2035 les contributions d'investissement pour la grande hydraulique. Concernant l'encouragement des installations photovoltaïques, il convient de distinguer les petites des grandes installations: à compter de 2023, les contributions d'investissement (rétributions uniques) ne devraient plus être réservées qu'aux petites installations alors que les grandes installations⁶ devraient faire désormais l'objet d'appels d'offres. Il doit être possible de demander des contributions d'investissement pour toutes les autres énergies renouvelables jusqu'en 2035. Parallèlement, les valeurs de référence définies dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 doivent être contraignantes jusqu'en 2035. Par ailleurs d'ici 2050, de nouvelles valeurs-cibles seront fixées pour les différentes technologies. Le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un projet d'adaptation de la Loi sur l'énergie, qui devrait être soumis à une procédure de consultation à la fin du premier trimestre 2020.

La poursuite des mesures d'encouragement est l'une des solutions avec laquelle le Conseil fédéral souhaite répondre à la demande, exprimée à de multiples reprises (notamment la motion 19.3004), d'inciter à investir dans la production domestique d'énergies renouvelables pour garantir la sécurité d'approvisionnement.

L'AES salue la poursuite des mesures étatiques destinées à encourager les énergies renouvelables. Elle est toutefois d'avis que ces mesures ne suffiront pas, à elles seules, à garantir la sécurité d'approvisionnement. Une bonne sécurité d'approvisionnement suppose que les éléments les plus divers (notamment une puissante garantie suffisante et des possibilités d'importation) concourent.

Il convient d'analyser et d'évaluer l'organisation concrète des mesures d'encouragement dans le cadre du projet de la révision de la Loi sur l'énergie.

L'introduction d'appels d'offres est saluée car il s'agit d'un instrument concurrentiel.

Les appels d'offres doivent être introduits en tant que nouvel instrument. Ils visent à encourager les grandes installations photovoltaïques (probablement sans consommation propre). L'AES privilégie ceux-ci pour le développement des énergies renouvelables. Il s'agit en effet d'un instrument concurrentiel et, partant, le plus efficace possible.

L'AES se prononce par ailleurs en faveur d'une organisation des appels d'offres neutre sur le plan technologique dans la mesure où celle-ci est possible et pertinente. Les enchères neutres sur le plan de la technologie permettent un développement à un coût minimal des énergies renouvelables. Les enchères spécifiques à des technologies tiennent compte des différentes propriétés (coûts, dates de production,

⁵ DT de l'AES «Rôles et responsabilités en matière de sécurité d'approvisionnement / concrétisation des incitations à investir», 2020

⁶ Les présentations reçues jusqu'à présent par l'OFEN montrent que seules les installations photovoltaïques n'enregistrant aucune consommation propre doivent participer aux appels d'offres.

disponibilité du site, etc.) de chacune d'entre elles. Dans le cadre d'un appel d'offres technologiquement neutre de capacité (puissance), un de-rating spécifique à la technologie et à l'installation (c'est-à-dire une réduction de la puissance sur la base des heures de pleine charge ou du degré d'utilisation de l'installation) est nécessaire.

La mise en œuvre dans la pratique de la demande de neutralité sur le plan technologique pourrait se révéler complexe. La définition des objectifs et des paramètres des instruments (contribution en hiver, puissance ou production, délai préalable, horizons temporels, etc.) procède indirectement à une différenciation entre les technologies et supprime ainsi la neutralité technologique. On peut donc s'attendre à ce qu'à l'avenir, différents appels d'offres permettent d'atteindre divers objectifs (contribution à la flexibilité, puissance ou production en hiver, encouragement des grandes installations photovoltaïques, etc.).

Ces derniers peuvent aussi bien se rapporter à la capacité qu'à l'injection. Du point de vue de l'AES, différentes solutions d'organisation doivent être analysées.

Lors de l'organisation de l'appel d'offres, il convient de définir les paramètres suivants: bien mis aux enchères (p. ex. capacité de production installée en kW, production effective en kWh ou part de la production en hiver), volume et fréquence des appels d'offres, préqualification (taille minimale, p. ex.), mécanisme de fixation des prix («pay as bid» ou «pay as clear», p. ex.), évolution dans le temps et autres conditions contractuelles. L'OFEN a commandé à Frontier Economics et Energie Zukunft Schweiz une étude⁷ sur l'organisation possible qui formule les recommandations suivantes: il convient de mettre aux enchères une rétribution unique (kW); la puissance minimale des installations participantes doit être de 100 kWh et les installations enregistrant une consommation propre ne doivent pas être autorisées; le mécanisme de fixation des prix doit être «pay as bid». Il ne faut toutefois pas partir du principe que l'OFEN reprendra ces recommandations à la lettre.

Afin d'atteindre un niveau de concurrence suffisant avec les appels d'offres, un nombre minimum de participants/d'installations est nécessaire. Par ailleurs, l'autorisation des petites installations à participer augmente les charges administratives. Le choix de la taille des installations de production (préqualification) pouvant prendre part à une enchère de même que le volume annuel d'appels d'offres sont donc des critères décisifs. Une étude de l'OFEN⁸ a analysé le potentiel des grandes installations photovoltaïques⁹ en fonction des différentes catégories de taille jusqu'en 2035, sur la base des données de toitsolaire.ch. Le document révèle que les installations de catégorie 100-200 kWp sont de loin les plus nombreuses. Les chiffres diminuent nettement à partir des installations de 200-400 kWp et on compte très peu d'installations d'une puissance supérieure à 400 kWp. Il est donc probable que les installations d'une puissance d'au moins 200-400 kWp puissent participer à des appels d'offres afin qu'une concurrence suffisante soit garantie, et que la faisabilité et les charges bureaucratiques restent encadrées.

Pour l'encouragement de grandes installations de production d'énergies renouvelables, des enchères doivent être envisagées pour l'injection. En effet, les grandes installations exploitées commercialement sont plus exposées au marché que les petites installations enregistrant une consommation propre. L'incitation à investir augmente lorsque l'on rémunère la production effective via la prime d'injection (et non via le prix du courant injecté) au lieu de la capacité de production installée via la rétribution unique.

⁷ Enchères pour les installations photovoltaïques, OFEN 17.09.2019, <https://www.energiezukunftschweiz.ch/de/news/Newsaktuell/20191024-news.php>

⁸ Enchères pour les installations photovoltaïques, OFEN 17.09.2019; <https://www.energiezukunftschweiz.ch/de/news/Newsaktuell/20191024-news.php>

⁹ Enchères pour les installations photovoltaïques, OFEN 17.09.2019; <https://www.energiezukunftschweiz.ch/de/news/Newsaktuell/20191024-news.php> (annexe B. 1.3)

Les petites installations (< 200-400 kWp) doivent pouvoir participer aux appels d'offres via des agrégateurs au moyen d'un pooling ou demander la rétribution unique. Si la production des petites installations qui demandent une rétribution unique est inférieure ou supérieure à l'objectif de développement visé (valeur de référence), les contributions doivent faire l'objet d'une vérification et être réduites ou augmentées le cas échéant.

Les installations enregistrant une consommation propre et celles n'en enregistrant pas doivent être mises aux enchères séparément, car les premières impliquent des conditions financières différentes des secondes.¹⁰ Une mise aux enchères commune d'installations avec et sans consommation propre entraînerait des distorsions de la concurrence.

Installations n'enregistrant aucune consommation propre (Principe applicable également aux installations enregistrant une consommation propre)	
Grande ≥ 200-400 kWp (installations seules ou mutualisées)	Petite < 200-400 kWp
Appel d'offres pour l'injection (kWh) Contribution en hiver à surévaluer (fortement)	Rétribution unique (kW) En cas d'écart de la production par rapport à la valeur de référence, adaptation de la rétribution (pas de liste d'attente)

Dans le cas de l'encouragement, il convient de mettre tout particulièrement l'accent sur la production hivernale, qui contribue à la sécurité d'approvisionnement.

La Suisse affiche d'ores et déjà un déficit de production hivernal. Avec la sortie du nucléaire et l'électrification croissante (pompes à chaleur et mobilité électrique), ce déficit augmentera sensiblement en hiver¹¹. La contribution à la production des énergies renouvelables revêt donc un caractère d'autant plus important durant le semestre hivernal. C'est pourquoi un système d'encouragement devrait favoriser la production en hiver ainsi que la maniabilité des installations. La contribution hivernale doit être (considérablement) surévaluée ou rémunérée de manière plus élevée que la contribution en été, notamment si, dans le cadre d'enchères, l'injection (kWh) fait l'objet d'appels d'offres.

Le renouvellement d'installations existantes de production d'énergies renouvelables participe autant que les nouveaux investissements aux objectifs formulés dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 et doit en principe également être encouragé.

Les rénovations d'installations existantes de production d'énergies renouvelables – comme l'hydraulique, qui est soumise à de nombreuses taxes telles que la redevance hydraulique – ne peuvent pas être considérées comme garanties. Elles contribuent toutefois également à la Stratégie énergétique 2050. Afin d'éviter toute distorsion, les enchères pour la rénovation d'installations existantes devraient être organisées séparément des appels d'offres pour le développement.

¹⁰ Selon l'étude de l'OFEN (voir ci-dessus), cela doit être réglé par un renoncement à la consommation propre dans le cadre de la préqualification. Reste à vérifier s'il s'agit là d'un mécanisme judicieux.

¹¹ Empa: Impacts of an Increased Substitution of Fossil Energy Carriers with Electricity-Based Technologies on the Swiss Electricity System, 2019

Les consommateurs finaux doivent aussi pouvoir prendre part aux appels d'offres par le biais de réductions de charge, dans la mesure où cela s'avère possible et judicieux.

Les consommateurs finaux doivent pouvoir aussi participer aux enchères par le biais d'une flexibilité ou d'une réduction de charge supplémentaire au travers de programmes d'efficacité énergétique¹², pour autant qu'ils puissent prouver que les mesures conduisent à une baisse de la consommation durable qui s'inscrit sur le long terme (en hiver). La pertinence de la démarche dépend notamment du type de bien mis aux enchères ou du volume des charges administratives.

Il convient d'améliorer l'organisation de contributions d'investissement (et de rétributions uniques), dans la mesure où celles-ci ne sont pas remplacées par des appels d'offres.

Concernant les contributions d'investissement et les rétributions uniques, il s'agit d'instruments déjà introduits. Les contributions d'investissement se trouvent dans une phase de mise en œuvre de deux ans. Il convient de les poursuivre pour les améliorer. Dans le DT de l'AES «Rôles et responsabilités en matière de sécurité d'approvisionnement / concrétisation des incitations à investir»,¹³ des propositions d'amélioration sont présentées pour les deux instruments. Outre les demandes déjà formulées dans le présent document, les principales revendications portent sur le fait que, dans le cas de rétributions uniques, la priorité des projets doit être définie en fonction de leur avancée et non de la date de soumission, et que, dans le cas de contributions d'investissement, une prise en compte plus appropriée des coûts est nécessaire (intégration des valeurs résiduelles et des coûts des impôts au niveau de la société de la centrale ainsi que des redevances et prestations de concession récurrentes).

L'introduction de valeurs-cibles et de référence contraignantes est accueillie favorablement. Elle accroît la sécurité de planification et permet le pilotage des installations existantes et du développement de la production indigène.

Les valeurs-cibles et de référence contraignantes constituent des conditions préalables à l'organisation d'appels d'offres. Pour les enchères, la quantité proposée est fixe et le prix (ou montant de la subvention) est défini de façon concurrentielle. Du reste, les valeurs-cibles et de référence contraignantes ont également des avantages. Elles indiquent la voie qu'entend suivre la Suisse et assurent une certaine sécurité de planification et d'investissement.

Cependant, d'autres obstacles non financiers tels que les procédures d'approbation, l'acceptation ou les conflits d'intérêts avec la protection des eaux, de la nature, de la région et du paysage représentent un défi de taille. Dans ce contexte, le respect des valeurs-cibles et de référence incombe à la sphère politique, à la Confédération et éventuellement aux cantons compétents pour l'ensemble des conditions-cadre législatives. La branche ne peut assumer la responsabilité de la réalisation des objectifs en raison de son influence très limitée dans le domaine.

La phase de transition entre l'expiration des mesures d'encouragement directes et indirectes (fin 2022) et l'entrée en vigueur de la poursuite des mesures d'encouragement (à partir de 2025 env.) doit être réglée.

Le communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 septembre 2019 nous apprend que la révision de la LApEI sera retardée. L'AES est d'avis que les réglementations en cours (art. 6, al. 5^{bis} LApEI, prime de

¹² Les programmes d'efficacité énergétique peuvent permettre de réaliser des économies annuelles d'environ 400 à 600 GWh en Suisse (estimation basée sur plus de 10 ans d'expérience avec ce programme dans la zone d'approvisionnement du canton de Genève – qui représente environ 5% de la demande suisse –, où 20 à 25 GWh/jusqu'à 1% d'économies sont réalisées chaque année). Il est prouvé qu'environ la moitié de ces économies sont faites pendant les trois mois d'hiver critiques.

¹³ DT de l'AES «Rôles et responsabilités en matière de sécurité d'approvisionnement / concrétisation des incitations à investir», 2020

marché et RPC/SRI) doivent continuer de s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision ou l'ouverture complète du marché. Le délai applicable à toutes ces règles a été mis en place dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, en partant de l'hypothèse que de nouvelles solutions seraient élaborées d'ici à fin 2022 pour y faire suite. L'absence de solutions de ce type ne sont pas dans l'esprit du législateur, d'une part, et nécessite la mise en place de solutions transitoires, d'autre part.

La date et le type d'expiration de la poursuite de l'encouragement doivent également être fixés par la loi.

Fondements juridiques

- LEné
- LApEI

Sources (faits, études)

- Synthèse thématique consacrée aux conditions du marché et à la réglementation des PNR, 2019
- Stratégie énergétique 2050 de l'OFEN – Rapport de monitoring 2019
- Enchères pour les installations photovoltaïques, OFEN, 17.09.2019

Documents de l'AES en lien avec le sujet

- PP «Approches pour une conception du marché de l'électricité»
- DT «Rôles et responsabilités en matière de sécurité d'approvisionnement / concrétisation des incitations à investir»

Renseignements

Secrétariat technique GT Organisation du marché: Nadine Brauchli

Téléphone: 062 825 25 10

E-mail: nadine.brauchli@strom.ch