

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES  
chargée d'examiner les objets suivants :**

**PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT**

**sur l'initiative Yvan Pahud et consorts au nom du groupe UDC –  
Pour le climat, réduisons nos émissions de CO2 avec des actes concrets ! Stop à l'importation  
d'électricité à base de charbon, utilisons nos ressources en énergies renouvelables  
(19\_INI\_012)**

et

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à  
modifier la loi fédérale sur l'énergie afin que les producteurs reçoivent une juste  
rémunération pour l'énergie injectée dans le réseau**

## **1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 12 octobre 2021 à la salle du Bicentenaire, Pl. du Château 6, à Lausanne, pour examiner les objets cités en titre. Elle était composée de M. Pierre Zwahlen (président et rapporteur soussigné) et de Mmes et MM. les députés Sergeï Aschwanden, Cendrine Cachemaille, Philippe Cornamusaz, Daniel Develey, José Durussel, Yann Glayre, Laurent Miéville, Yves Paccaud, Bernard Nicod, Muriel Thalmann, Daniel Trolliet, Andreas Wüthrich.

Excusés : Vincent Keller et Gilles Meystre.

M. Yvan Pahud, initiant, a également pris part à la séance avec voix consultative.

Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES) a participé à la séance, accompagnée de MM. François Vuille, directeur de la direction de l'énergie (DIREN) et Norbert Tissot, adjoint du chef de la Division approvisionnement et planification énergétique.

M. Yvan Cornu, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance et a contribué à la rédaction du rapport, ce dont nous le remercions vivement.

## **2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

### **Rétribution unique**

Dans le cadre du soutien de la Confédération au développement de la production d'électricité par des agents renouvelables, le système de rétribution à prix coûtant, pour l'ensemble des technologies, est remplacé progressivement par un système de rétribution unique de volume financier inférieur.

Ce nouveau système est moins lourd administrativement puisque un paiement seul est effectué, moins onéreux pour l'administration en termes de gestion et de montants financiers.

Au vu de cette réorganisation de la Confédération, le Conseil d'Etat estime illusoire de vouloir réintroduire un système de rétribution qui couvre les coûts de production. Une telle proposition aurait très peu de chances d'être prise en considération par les chambres fédérales. Des modifications légales prévues ainsi que des initiatives fédérales visent aussi à étendre un système d'aide à l'investissement aux technologies autres que l'hydraulique et le photovoltaïque. Ces aides concerneraient les nouveaux

projets ne bénéficiant pas aujourd'hui d'une décision positive pour une rétribution à prix coûtant. Ces modifications veulent également corriger un certain nombre de défauts de la législation actuelle, tels que l'absence d'autoconsommation pour des installations agricoles.

### **Rémunération de l'électricité injectée**

La rémunération de l'électricité injectée est évidemment un élément important de la rentabilité économique d'un projet, en plus de l'autoconsommation et de la rétribution unique. Le tarif de cette rémunération pourrait à court et moyen termes être mis sous pression en cas d'ouverture complète du marché de l'électricité ; cela pourrait avoir un impact négatif sur la rentabilité des projets et freiner leur réalisation.

En vue de l'ouverture complète du marché de l'électricité et de la volonté de la Confédération de maintenir une reprise responsable de l'énergie, le Conseil d'Etat propose de confier cette obligation de reprise au fournisseur, et non plus au distributeur, avec un tarif qui correspond à un certain pourcentage du prix de vente de l'énergie.

### **Obligation de reprise au fournisseur (non plus au distributeur)**

Étant donné qu'il n'est politiquement plus possible d'aller vers une rétribution à prix coûtant, le Conseil d'Etat propose donc une alternative, en confiant l'obligation de reprise au fournisseur à un tarif particulier. Pour cette raison, le Conseil d'Etat suggère deux amendements précisant le projet de décret.

## **3. POSITION DE L'INITIANT**

L'initiant se déclare entièrement satisfait de la proposition du Conseil d'Etat, qui va dans le sens de sa demande initiale. Le système en place qui existait en 2019, lors du dépôt de son initiative, a été supprimé, et le Conseil d'Etat vient avec une proposition adaptée et pragmatique qui, si elle est mise en place, devrait encourager de manière concrète la production du photovoltaïque pour les particuliers.

Il soutient donc les deux amendements proposés à l'article 1 du projet de décret.

## **4. DISCUSSION GÉNÉRALE**

### **EXAMEN POINT PAR POINT DU PRÉAVIS ET DE L'EMPD**

#### **Définition de l'entité de producteur par rapport à celle de fournisseur**

En regard des amendements suggérés par le gouvernement, le président demande de clarifier qui est le producteur face à l'obligation de reprise du courant injecté par le fournisseur d'électricité à un tarif minimal, qui pourrait correspondre au 85% du tarif de l'électricité vendue au producteur.

Le directeur de la DIREN explique que le producteur est celui qui injecte dans le réseau de l'électricité qu'il produit en été, par exemple la personne qui a un toit solaire. On l'appelle aussi producteur décentralisé ou auto-producteur. Dans ce cas, il ne s'agit pas du gestionnaire du réseau de distribution (GRD). Actuellement, le GRD a l'obligation de reprendre et de rétribuer l'énergie des auto-producteurs.

#### **Garantie d'origine**

Le président demande d'expliquer l'impact pour le producteur de la garantie d'origine de l'électricité produite dans la fixation du tarif.

Le spécialiste de l'approvisionnement énergétique précise que l'électricité peut maintenant être identifiée comme étant renouvelable. Cette identification se fait par l'intermédiaire de garanties d'origine, par lesquelles chaque kWh injecté dans le réseau s'accompagne d'une sorte de papier-valeur immatériel (numérique) qui certifie l'origine de la production, que cela soit du photovoltaïque,

de l'éolien ou de l'hydraulique. Ces garanties d'origine peuvent être commercialisées après coup sur le marché, c'est-à-dire qu'un producteur peut soit céder ces garanties d'origine à son gestionnaire du réseau de distribution (GRD) ou les conserver pour les vendre ultérieurement sur le marché.

Le Conseil d'Etat propose que, dès lors que le fournisseur doit reprendre cette énergie à un tarif minimum, il acquière aussi la garantie d'origine (la qualité écologique) de l'électricité produite. Pronovo AG a été accrédité par la Confédération au titre d'organisme émetteur de garanties d'origine.

Un commissaire relève que très peu de petits producteurs font usage de ce droit de vendre les garanties d'origine sur le marché. En réalité, ils les cèdent à celui qui reprend l'énergie, le GRD, en contrepartie d'un tarif de rétribution. Les petits producteurs ne seraient d'ailleurs pas en mesure de valoriser autrement ces garanties.

### **Proposition d'amendements du Conseil d'Etat**

Selon le Conseil d'Etat, il est opportun de proposer au niveau fédéral que l'obligation de reprise du courant injecté soit assurée par le fournisseur d'électricité et soit accompagnée d'une obligation tarifaire minimale.

Cette proposition présenterait notamment l'intérêt suivant (point 3 de l'EMPD) : « les clients qui optent pour une énergie verte plus onéreuse se verraient mieux rémunérés, tandis que les clients optant pour une énergie fossile à bas prix verraient leur production excédentaire achetée à un tarif très bas ».

Pour expliciter cet argument, l'initiant donne l'exemple d'une usine qui produit de l'énergie verte avec une installation solaire sur son toit, mais qui s'approvisionne en énergie fossile (p. ex. produite au charbon) à bas prix sur le marché libre auprès d'un fournisseur étranger ; cela est déjà possible aujourd'hui pour les grands clients qui consomment plus de 100 MWh (100'000 kWh).

Dans un tel cas et selon le mécanisme proposé par le Conseil d'Etat, l'énergie verte produite serait moins bien payée par le fournisseur tenu de la reprendre que si l'usine s'approvisionnait également en énergie renouvelable. La conseillère d'Etat confirme que ce mécanisme pourrait avoir un effet incitatif pour que l'usine en question choisisse de se fournir en courant électrique plus vert.

### **Tarif minimal de reprise**

Le directeur de la DIREN précise que le prix de reprise s'établirait à 85% du prix de vente de l'électricité, sans les taxes pour l'utilisation du réseau. Actuellement, si l'on prend Romande Energie, le tarif est à peu près de 9.5 cts/kWh.

A l'alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat, il est bien spécifié que le 85% du prix de vente de l'électricité est un tarif minimal.

### **Augmentation des prix de l'électricité**

Un commissaire constate qu'en Espagne notamment, mais maintenant aussi en France et probablement dans d'autres pays européens, l'électricité atteint des niveaux de prix élevés jamais vus auparavant. Il demande quels risques encourt la Suisse de voir une évolution des prix similaires.

Le spécialiste du service explique que les stratégies d'approvisionnement des fournisseurs sont très variables. En Suisse, les fournisseurs qui ont des clients captifs, comme Romande Energie ou Groupe E, achètent des blocs d'énergie année après année ; ils ont par exemple acheté en 2017 de l'énergie pour 2021 (p. ex. un bloc représentant 20% du volume de consommation électrique). Selon cette stratégie, ces fournisseurs ont relativement peu d'énergie à acheter pour 2022. En revanche, de grandes entreprises peuvent être plus sensibles à l'évolution haussière du marché, si leurs contrats doivent être renouvelés.

Le directeur de la DIREN indique que le marché de l'électricité est de plus en plus volatile à cause d'incertitudes sur la sécurité de l'approvisionnement. On observe des fluctuations de prix beaucoup

plus importantes, et l'augmentation des prix d'achat aujourd'hui a un impact sur les prix vendus pendant quatre ans.

Le président demande si l'ouverture du marché de l'électricité aura un impact sur la volatilité des prix. Le directeur de la DIREN estime que cela dépend de la structure de production des entreprises qui fournissent de l'électricité. L'ouverture du marché présente un risque pour les entreprises qui ont des ouvrages de production (hydroélectricité), qui coûtent davantage que la moyenne du marché et qui pourraient perdre des clients actuellement captifs. A prix hauts, il vaut mieux produire soi-même et, à prix bas, il vaudrait mieux pouvoir acheter sur le marché, mais il n'est évidemment pas possible de se défaire d'appareils de production de grande qualité.

### Conséquences de l'EMPD

Sans vouloir épiloguer sur ce chapitre, le président regrette que le Conseil d'Etat n'indique aucune conséquence positive en matière d'environnement, de développement durable et de consommation d'énergie (point 4.6 de l'EMPD) à propos d'une initiative intitulée « *Pour le climat, réduisons nos émissions de CO2 avec des actes concrets !* ».

## 5. AMENDEMENTS

### Amendements à l'article 1 :

Le président de la commission dépose formellement les deux amendements suivants proposés par le Conseil d'Etat à cet art. 1 du décret :

- Ajout d'un alinéa 2 :

*L'obligation de reprise de l'énergie produite est à la charge du fournisseur d'énergie.*

Vote : A l'unanimité, la commission accepte le principe de l'obligation de reprise de l'électricité renouvelable par le fournisseur.

Cette situation concerne actuellement les gros consommateurs qui produisent une petite quantité d'électricité verte et qui ont accès au marché, avec la possibilité de choisir librement leur fournisseur, pour leur propre consommation d'électricité.

Toutefois, la formulation de l'amendement a créé une certaine confusion entre les termes de producteur, consommateur, fournisseur, repreneur et encore distributeur (GRD). À la demande de la commission, le Conseil d'Etat a proposé, quelques jours après la séance, une formulation plus claire :

**<sup>2</sup> Le fournisseur a l'obligation de reprendre l'électricité injectée dans le réseau par son client.**

Vote : Lors de sa séance suivante du mardi 9 novembre 2021, la commission a accepté à l'unanimité cette nouvelle formulation de l'amendement.

Le Conseil d'Etat a également illustré la situation au moyen d'un graphique en cas d'application de l'amendement. Ce schéma est annexé au présent rapport.

- Ajout d'un alinéa 3 :

**<sup>3</sup> Le tarif minimal de reprise est de 85% du prix de vente de l'électricité au client concerné. Ce tarif inclut la garantie d'origine de l'électricité produite.**

Vote : A l'unanimité, la commission accepte cet amendement.

## **6. VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET**

L'**art. 1** du projet de décret tel qu'amendé est adopté à l'unanimité.

L'**art. 2** du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'**art. 3** du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité.

**Au vote final**, le projet de décret tel qu'amendé est approuvé à l'unanimité.

### **ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET**

Unanime, la commission thématique des affaires extérieures (CTAE) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Lausanne, le 25 novembre 2021

*Le rapporteur :*  
*(Signé) Pierre Zwahlen*

Annexe :

- Graphique « Achat et vente de l'électricité » selon la proposition du CE à l'initiative Pahud

# Achat et vente de l'électricité Proposition CE à l'initiative Pahud

