

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. L'INITIATIVE LEGISLATIVE

1.1 Rappel du texte de l'initiative

Nous connaissons tous les objectifs d'une politique énergétique raisonnable : protéger le climat, améliorer la sécurité d'approvisionnement de notre pays et renforcer notre économie publique. Le but de ces objectifs est de freiner l'exploitation des énergies fossiles — mazout, gaz, charbon — et de favoriser l'utilisation d'énergies renouvelables, respectueuses de l'environnement et des paysages. Tels sont les mots d'ordre aujourd'hui. Hors, force est de constater que cette politique peine à avancer.

L'énergie solaire est aujourd'hui à l'origine de seulement 2,25% de la production d'électricité suisse. Elle pourrait toutefois être davantage exploitée en Suisse, ce qui permettrait de réduire la dépendance à l'électricité importée, et surtout à celle issue du charbon.

Le potentiel de production énergétique à base du soleil est énorme. Si nous décidions de couvrir, avec des panneaux solaires, la totalité des surfaces de toitures et de façades bien exposées, nous pourrions satisfaire, en 2050, l'entier de nos besoins annuels en eau chaude, une part significative de nos besoins de chauffage et près de 40 % de notre consommation électrique. Malheureusement, ce potentiel est à peine exploité, puisqu'en 2016, seuls 5% des toits et façades adaptés étaient équipés d'installations photovoltaïques.

Pourtant, les surfaces totales disponibles et bien exposées au rayonnement solaire sont estimées à 140 km² pour les toitures, et à 55 km² pour les façades. Le rayonnement solaire qui tombe en moyenne sur ces surfaces chaque année correspond à environ 200 TWh. C'est quasiment la consommation énergétique totale actuelle de la Suisse. De plus, recourir au potentiel solaire des toitures et des façades exploitables ne nécessite aucune emprise sur les terrains constructibles ou sur les terres agricoles, donc préserve les surfaces d'assolement.

Le bois énergie constitue lui aussi une énergie renouvelable avec encore un énorme potentiel. Avec les nouvelles technologies, le bois n'est plus uniquement utilisé pour produire de la chaleur, mais il est également utilisé pour produire de l'électricité. Le bois, comme l'hydraulique, est une ressource d'énergie qui peut être stockée et utilisée sur demande.

En Suisse, le recours à l'énergie issue du bois pourrait sans problème être doublé, sans que les forêts n'en souffrent. Bien au contraire : nous maintiendrions ainsi la santé et la vitalité des forêts. Le potentiel d'énergie à base de bois en Suisse est estimé à 16.1Twh, soit près de 6 millions de m³. Pour le canton de Vaud, celui-ci est de 1'200 GWh, pour près de 285'000 tonnes de bois. Selon le dernier rapport du canton de Vaud, aux quantités de bois énergie actuellement produites par les forêts vaudoises, équivalentes à 27,5 millions de litres de mazout, pourraient s'ajouter l'équivalent de plus de 35 millions de litres de mazout.

Comme pour le solaire, l'utilisation du bois énergie de nos forêts ne nécessite que peu ou pas d'emprise sur les terres constructibles ou agricoles, et n'a aucune atteinte au paysage.

Le solaire qui produit de l'électricité en bonne saison, allié au bois énergie qui produit de l'électricité en hiver forment un mix énergétique idéal. Mais ces deux énergies renouvelables peinent à se développer, ceci est dû à des importations de courants défiant toute concurrence. En effet, le coût de rachat de l'électricité étant trop bas, de nombreuses installations ne voient pas le jour, faute de rentabilité.

Avec l'abandon de la rétribution à prix coûtant (RPC) fédérale, force est de constater que les diverses subventions aux propriétaires privés favorisent l'autoconsommation et non la production d'électricité pour l'ensemble de la population. Dès lors, afin de réduire l'importation d'électricité issue de sources non renouvelables comme le charbon, les signataires demandent à la Confédération la mise en place d'un système de rachat de l'électricité indigène renouvelable par les fournisseurs de courant, avec un prix au kWh qui couvre les coûts de production. Ce système serait basé sur l'ancien système RPC. Afin de développer réellement ces énergies, cette rétribution devrait s'ajouter aux aides à l'investissement appelées RU. (supprimé suite à la séance de commission)

1.2 L'initiative du Canton auprès de l'assemblée fédérale

L'initiative cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, qui prévoit que *Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale.* Tel qu'il en est le cas pour une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl ; RS 117.10). Aux termes de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, l'initiative parlementaire peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le canton peut soit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'ordre législatif, soit proposer l'élaboration d'un projet. Dans le cas présent, l'initiative propose l'élaboration d'un projet.

2. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

2.1 Contexte

Le développement des énergies renouvelables est un des objectifs principaux des politiques énergétiques cantonales et fédérales. La Confédération a par ailleurs révisé dernièrement ses perspectives énergétiques en fixant des objectifs encore plus ambitieux pour le développement de la production d'électricité par des agents renouvelables tout en souhaitant maintenir une taxe raisonnable pour la promotion de ce celui-ci. Afin d'atteindre ces objectifs, la Confédération a mis en place plusieurs mécanismes de soutien de ces productions.

La politique fédérale de soutien aux énergies renouvelables était initialement orientée vers un système de rétribution de l'énergie produite à prix coûtant (RPC). Ce système visait à acheter l'entier de la production électrique à un tarif permettant la viabilité financière de l'installation ainsi qu'un léger bénéfice pour son propriétaire. Le prix de reprise de cette énergie était défini en fonction des coûts de réalisation et d'exploitation d'installations de référence. Les tarifs de reprise de l'énergie produite étaient adaptés régulièrement pour tenir compte de l'évolution des coûts de réalisation, notamment dans le domaine photovoltaïque. Les projets avec des coûts de réalisation et d'exploitation en dessous des installations de référence présentaient un bénéfice pour le promoteur et étaient en principe réalisés. Les installations avec des coûts supérieurs n'étaient pas réalisées.

Ce système de rétribution à prix coûtant est toutefois très lourd administrativement car les installations sont rémunérées durant de longues années et le gestionnaire du système doit s'assurer de la bonne réception des données de production et vérifier leur plausibilité. Il est également particulièrement onéreux ; la rétribution étant suffisamment importante pour que les propriétaires réalisent, sur la durée de vie de l'installation, un léger bénéfice déduction faite des intérêts bancaires et des frais d'exploitation.

C'est entre autres pour ces raisons que la Confédération a réorienté, depuis plusieurs années, son système de soutien vers une aide à l'investissement avec une rétribution unique (RU). Prévu dans un premier temps pour les petites installations photovoltaïques jusqu'à 30 kW, celui-ci a été étendu à partir de 2018 aux installations photovoltaïques de plus grande puissance ainsi qu'à d'autres technologies telle que l'hydraulique. Cette adaptation du système de soutien vise à la fois une simplification administrative et un souci d'efficacité dans l'utilisation des moyens financiers à disposition. En parallèle à cette modification, il a également favorisé l'autoconsommation de l'énergie produite.

Le montant de cette rétribution unique est toujours déterminé par les coûts de réalisation et d'entretien d'installations de référence. Il prend par ailleurs en compte qu'une part plus ou moins importante de l'énergie sera autoconsommée sur le site, économisant de fait le coût d'acquisition et d'acheminement de l'électricité ainsi que les taxes y relatives pour le prosummateur (producteur-consommateur). Ces taux d'autoconsommation sont variables par technologie. Le surplus d'électricité produite est racheté par le gestionnaire du réseau de distribution (GRD).

La viabilité économique, avec ce type de subvention, dépend du montant de l'aide, de la possibilité d'autoconsommer une part de sa production et du tarif de reprise du surplus de l'énergie produite par le gestionnaire du réseau de distribution (GRD). Les trois facteurs étant interdépendants.

2.2 Analyse de la proposition de l'initiant

Le texte déposé par l'initiant vise à obtenir une meilleure rétribution pour les petits producteurs. Lors de la séance de commission, il a également été souhaité étendre le champ de la rémunération aux autres technologies afin que les collectivités publiques soient également incluses dans cette catégories des petits producteurs. Cette notion de « petits producteurs » est sujette à discussion. Il peut s'agir de producteurs en deçà d'une certaine puissance par exemple ou de producteurs qui ont également une consommation sur le site de production.

La Commission a également souhaité supprimer la notion de « tarif couvrant les coûts de production ». Or, la reprise de l'électricité produite par des agents renouvelables est aujourd'hui déjà inscrite dans la loi. Le GRD a l'obligation de reprendre et de rémunérer l'énergie produite injectée sur son réseau. Cette rémunération se base sur le prix que doit déboursier le GRD s'il devait acquérir cette énergie sur le marché. Dès lors que l'initiative a supprimé la notion de prix qui couvre les coûts de production, la demande formulée est aujourd'hui déjà satisfaite même si les tarifs ne sont pas totalement satisfaisants.

Le Conseil d'Etat considère qu'au vu de :

- l'évolution actuelle de la législation, notamment en ce qui concerne l'évolution du système de soutien aux centrales de production d'électricité renouvelable ;
- la volonté d'une ouverture complète du marché de l'électricité ;

il semble peu opportun de remonter telle quelle la demande de l'initiant. Les modifications légales prévues devraient corriger en partie les défauts constatés avec la législation actuelle tandis que la volonté d'ouvrir complètement le marché offrira de nouvelles perspectives aux producteurs. Ces deux éléments sont décrits plus en détails ci-après.

2.3 Evolution de la législation fédérale actuelle

Pour 2021, le Conseil fédéral a annoncé qu'un ultime contingent d'installations photovoltaïques pourra bénéficier de la RPC au 1^{er} juillet 2021. Il a confirmé que ce contingent sera le dernier pris en considération. Il a également spécifié que, pour toutes les autres technologies, la réduction de la liste des projets en attente de bénéficier de la RPC ne sera pas poursuivie. Il a finalement aussi annoncé une réduction massive des listes de projets en attente de la rétribution unique pour les petites et les grandes installations photovoltaïques.

Comme évoqué au point 2.1, le système de rétribution à prix coûtant, pour l'ensemble des technologies, n'est plus d'actualité auprès de la Confédération et il est remplacé progressivement par un système de rétribution unique.

Le dernier projet de révision de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) mis en consultation au printemps 2020 prévoit, pour toutes les technologies autres que l'hydraulique et le photovoltaïque, de substituer le système de rétribution à prix coûtant par des aides à l'investissement. Ces aides concerneront tous les nouveaux projets ne bénéficiant pas aujourd'hui d'une décision positive pour une rétribution à prix coûtant.

Suite au retour d'expérience de la rétribution unique dans le domaine du photovoltaïque, le projet de modification légale prévoit la possibilité d'avoir deux taux d'aide à l'investissement pour ce domaine : un taux pour les installations ayant la possibilité d'autoconsommer une partie de leur production et un taux différent pour les installations réinjectant complètement leur production. Le projet prévoit également, pour des grandes installations, que le montant de l'aide puisse être déterminé sous forme d'enchère telle que l'avait déjà pratiqué le canton de Vaud dans le cadre des 100 millions pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Un des points qui ne sera pas corrigé par la législation prévue est de ne pas encourager, dans les petites installations photovoltaïques, une installation couvrant tout le toit par exemple et de considérer toujours une optimisation de l'autoconsommation. Le Canton, dans le cadre de la réponse à la motion Courdesse 19_MOT_103 « Constitution d'un fonds pour soutenir les investissements dans l'énergie solaire photovoltaïque », prévoit toutefois de corriger cela, en octroyant par exemple des bonus en cas de couverture complète d'une toiture par exemple.

2.4 Ouverture complète du marché de l'électricité

D'autre part, fin 2020, la Confédération a réaffirmé sa volonté d'ouvrir complètement le marché de l'électricité d'ici quelques années. L'ensemble des consommateurs finaux auront donc le choix de leur fournisseur d'électricité et pourront choisir celui qui correspond le mieux à leurs attentes que cela soit au niveau du prix de l'énergie, de sa qualité écologique ou de son lieu de production. Ceux qui ne souhaitent pas bénéficier d'un fournisseur tiers pourront toujours rester auprès de leur GRD qui garantira l'approvisionnement de base. En ce qui concerne la reprise de l'électricité injectée sur le réseau, le projet prévoit que l'obligation reste au GRD.

Les fournisseurs d'électricité proposeront certainement de nouvelles prestations pour leurs clients qu'ils soient producteurs, consommateurs ou simplement consommateurs. Ces nouveaux produits pourraient être une énergie renouvelable, un système d'achat d'énergie entre voisins, des systèmes de stockage décentralisé qui permettraient de profiter du surplus estival pour la période hivernale et de pouvoir les consommer ailleurs comme par exemple pour recharger sa voiture électrique lorsque l'on est en déplacement. Il est possible que des fournisseurs proposent à leurs clients la reprise de leur énergie excédentaire en lieu et place du GRD comme un argument de fidélisation ou pour en acquérir de nouveaux. Cependant, il n'est pas encore certains que de nombreux fournisseurs proposent un tel service avec un tarif intéressant.

En opposition à cette nouvelle dynamique générée auprès des entreprises d'approvisionnement en électricité, l'ouverture du marché pourrait présenter des inconvénients pour les producteurs d'énergie privés :

- La vente directe de l'électricité produite d'un petit producteur à un client tiers pourrait s'avérer complexe notamment sur le plan administratif.
- Les tarifs de reprise de l'électricité excédentaire pourraient être mis sous pression. En effet, si le GRD n'est plus assuré de pouvoir revendre l'énergie réinjectée à un tarif supérieur au prix du marché, il sera contraint de reprendre cette énergie au prix le plus bas afin de ne pas subir de pertes financières.

3. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat considère qu'au vu de l'évolution actuelle de la législation, notamment en ce qui concerne l'évolution du système de soutien aux centrales de production d'électricité renouvelable et la mise en place de l'ouverture du marché, l'initiative telle que présentée a peu de chance de trouver une issue favorable à Berne.

La législation actuelle répond déjà au projet amendé par la Commission à savoir une simple reprise de l'énergie sans notion de couverture des coûts de production.

Le Conseil d'Etat estime cependant qu'en raison de la volonté de la Confédération d'ouvrir complètement le marché de l'électricité, un risque existe que le tarif de reprise soit réduit pour se rapprocher du prix du marché et que dans ce contexte, il existe un frein important au développement des productions d'électricité à partir de sources renouvelables. Dans ce sens, il apparaît nécessaire de proposer une alternative à l'initiative déposée.

Celle-ci pourrait résoudre la problématique du niveau de prix trop bas proposé par les GRD. En effet, le fournisseur d'énergie peut vendre l'énergie à son client au prix qu'il souhaite et avec la qualité requise sans devoir se préoccuper de l'énergie excédentaire produite par son client. Il possède donc un avantage à vendre de l'électricité à un tarif élevé avec une forte composante écologique ou de la vendre à très bon marché pour des clients industriels sans avoir à se préoccuper de la production de ces consommateurs.

Dès lors que la Confédération est en train de réviser la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl ; RS 734.7) et la LEne, il y a une opportunité pour proposer que l'obligation de reprise du courant injecté soit assurée par le fournisseur d'électricité et soit accompagnée d'une obligation tarifaire minimale. Cette obligation pourrait correspondre, par exemple, au 85% du tarif de l'électricité vendue au producteur.

Cette proposition présente les intérêts suivants:

- Le tarif de reprise de l'énergie est en rapport avec le prix de l'électricité vendu tout en tenant compte d'une part de frais administratifs pour le fournisseur électrique qui doit planifier ses volumes d'achat à l'avance.
- Les clients qui optent pour une énergie verte plus onéreuse se verraient mieux rémunérés tandis que les clients optant pour une énergie grise à bas prix verraient leur production excédentaire achetée à un tarif très bas. Cela peut donc avoir un effet incitatif pour aller vers un produit électrique plus vert.

Le Conseil d'Etat n'ayant cependant pas la compétence de modifier l'initiative proposée (art. 134 al. 1 LGC), il invite le Grand Conseil, s'il le juge nécessaire, à amender l'article 1 comme suit:

- Ajout d'un alinéa : L'obligation de reprise de l'énergie produite est à la charge du fournisseur d'énergie.
- Ajout d'un alinéa : 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.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de :

1. proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret 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.
2. d'émettre un préavis positif quant à l'adoption de ce projet.

PROJET DE DÉCRET

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

du 2 juin 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du Canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à modifier le cadre légal, en particulier la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0), afin que les entreprises d'approvisionnement en électricité rémunèrent à sa juste valeur l'électricité issue de productions renouvelables injectée dans le réseau.

Art. 2

¹ Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2 lettre f) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.