



24 mai 2023

Rapport explicatif concernant la révision du 24 mai 2023 de l'ordon- nance sur l'encouragement de la production d'élec- tricité issue d'énergies renouvelables

1. Présentation du projet

1.1 Contribution d'investissement: nouvelle exception à la limite inférieure de puissance pour les installations hydroélectriques

Il existe, pour les petites installations hydroélectriques existantes d'une puissance inférieure à 300 kW, un risque que les entreprises exploitantes doivent, lorsque des travaux de rénovation ou d'agrandissement de nature technique sont imminents (par ex. remplacement des turbines ou de l'équipement électromécanique, remise en état des conduites d'amenée), abandonner pour des raisons financières des installations assainies ou à assainir au moyen de fonds publics.

La révision prévoit donc que les entreprises exploitantes d'installations hydroélectriques qui doivent faire ou ont fait l'objet d'un assainissement pourront obtenir une contribution d'investissement si l'installation existante est rénovée ou agrandie de manière notable. Cela permet de garantir la production d'électricité écologiquement supportable requise par la loi tout en évitant des dépenses publiques inutiles. La nouvelle disposition ne concerne ni les nouvelles installations, ni celles qui ne nécessitent pas d'assainissement.

Conformément à l'art. 83a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) et à l'art. 10 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0), les entreprises exploitantes sont tenues d'assainir d'ici fin 2030 les installations hydroélectriques qui affectent sensiblement des cours d'eau (quelle que soit la taille de ces installations). Les entreprises exploitantes sont entièrement indemnisées conformément à l'art. 34 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) pour les mesures prises. Cette indemnité concerne exclusivement les coûts nécessaires pour l'assainissement écologique des installations; elle est versée depuis 2012.

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) considère que près de 50 à 100 installations à assainir qui présentent une puissance inférieure à 300 kW rempliront les critères des art. 47 ss de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2017 sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables (OEneR; RS 730.03) d'ici 2030¹ et auraient ainsi droit à une contribution d'investissement dans le cas où les investissements liés à leur rénovation ou à leur agrandissement ne sont pas rentables. L'OFEN estime que le recul de la production dû à l'absence de soutien pourrait atteindre quelque 50 à 75 GWh². En l'occurrence, les moyens nécessaires pour cela s'élèvent à environ 2,5 millions de francs par an et peuvent être financés via le fonds alimenté par le supplément réseau.

1.2 Modifications dans le système de rétribution

1.2.1 Modification de la méthode de calcul du prix de marché de référence

Pour les installations avec mesure de la courbe de charge relevant des «autres technologies» (toutes les technologies sauf le photovoltaïque), le prix de marché de référence est calculé mensuellement depuis début 2022 (trimestriellement auparavant). Ce changement était motivé par le fait qu'en moyenne, le calcul trimestriel représentait systématiquement un désavantage. En effet, les installations de petite hydraulique en particulier, mais aussi les éoliennes et les installations de biomasse, produisent davantage, au cours d'un trimestre, durant les mois où les prix sont tendanciellement plus bas.

Il apparaît cependant, en particulier pour les installations au fil de l'eau non réglables, que même le calcul mensuel entraîne des pertes financières pour certains exploitants. Cela s'explique par le fait que, pour ces installations, les prix de l'électricité et la production évoluent souvent en sens contraire en automne et au printemps. Pour en tenir compte, il convient, pour toutes les technologies, de calculer le

¹ année d'expiration de la mesure de soutien aux installations hydroélectriques définie à l'art. 38, al. 1, let. b, ch. 2, LEne.

² Cela correspond aux besoins en électricité de 15 000 foyers au maximum, en considérant une consommation moyenne de 5 000 kWh par foyer.

prix de marché de référence pondéré en fonction des volumes en l'indiquant pour chaque technologie séparément (comme dans la méthode de calcul pour le photovoltaïque). Dans ce cas, pour chaque technologie, le prix sur la bourse est pondéré en fonction des quantités d'électricité effectives injectées par quart d'heure, cette pondération permettant de déterminer une moyenne mensuelle. Pour garantir un calcul uniforme et transparent, la pondération en fonction des volumes reposera sur les courbes de charge publiées par Pronovo AG. Les installations avec mesure de la courbe de charge enregistrées dans le système suisse de garanties d'origine servent ici de base. Cette méthode n'entraîne en moyenne ni pertes ni gains pour les exploitants d'installations.

Il est par ailleurs prévu que le prix de marché de référence concernant les installations photovoltaïques sera, pour plus d'uniformité, lui aussi calculé mensuellement et non plus trimestriellement.

Pour les installations dont la production n'est déclarée qu'une fois par trimestre, le prix de marché de référence correspond à la moyenne trimestrielle.

1.2.2 Modification de l'indemnité de gestion pour les installations participant à la commercialisation directe

Le modèle de commercialisation directe a été introduit en 2018 dans le cadre du système de rétribution de l'injection. Il a pour but d'inciter à fournir des prévisions de haute qualité et une production conforme aux besoins du marché.

Afin que les prix de commercialisation n'entraînent aucun désavantage pour les exploitants d'installations participant à la commercialisation directe par rapport à l'injection au prix de marché de référence, une indemnité de gestion leur est versée. Elle doit leur permettre de couvrir les coûts liés à la commercialisation directe.

L'indemnité de gestion se compose de coûts fixes (administration, commercialisation de manière générale) et de coûts variables (coûts de l'énergie d'ajustement). Les montants suivants ont été calculés pour déterminer les indemnités de gestion initiales des différentes technologies:

Technologie	Part des coûts fixes		Part des coûts variables	
	%	ct./kWh	%	ct./kWh
Installations photovoltaïques et éoliennes	20,0%	0,11	80,0%	0,44
Installations hydroélectriques	39,3%	0,11	60,7%	0,17
Usines d'incinération des ordures ménagères	68,8%	0,11	31,3%	0,05
Autres installations de biomasse	39,3%	0,11	60,7%	0,17

La part des coûts variables a été déterminée sur la base des prix de l'énergie d'ajustement des années 2013 à 2015 et l'indemnité de gestion a été fixée de la manière suivante:

Technologie	Indemnité de gestion (ct./kWh)
Installations photovoltaïques et éoliennes	0,55
Installations hydroélectriques	0,28
Usines d'incinération des ordures ménagères	0,16
Autres installations de biomasse	0,28

Étant donné que l'année dernière a été caractérisée non seulement par des prix élevés de l'électricité, mais aussi par une forte hausse des prix de l'énergie d'ajustement, il est judicieux d'adapter l'indemnité de gestion. Il faut pour cela adapter également la méthode de base pour que, à l'avenir, les prix effectifs de l'énergie d'ajustement soient intégrés en tant que part variable dans l'indemnité de gestion.

D'une part, le projet de révision prévoit que l'indemnité de gestion sera fixée de manière mensuelle. D'autre part, il prend en compte les prix effectifs de l'énergie d'ajustement dans le calcul de la part variable. À cet effet, la part des coûts variables sera indexée (sur la base des prix de l'énergie d'ajustement qui ont été utilisés pour le calcul de l'actuelle indemnité de gestion). En fonction du montant des prix de l'énergie d'ajustement, la part variable de l'indemnité de gestion pour le mois concerné augmentera ou diminuera.

Exemple:

Prix de l'énergie d'ajustement	Position courte	Position longue
Valeur moyenne de 2013 à 2015	7,48 ct./kWh	2,55 ct./kWh
Janvier 2023	27,68 ct./kWh	8,47 ct./kWh

Coûts d'opportunité moyens de 2013 à 2015: $(7,48 \text{ ct./kWh} - 2,55 \text{ ct./kWh}) / 2 = 2,47 \text{ ct./kWh}$

Coûts d'opportunité moyens pour janvier 2023: $(27,68 \text{ ct./kWh} - 8,47 \text{ ct./kWh}) / 2 = 9,61 \text{ ct./kWh}$

Modification de l'indemnité de gestion pour les installations hydroélectriques:

$0,11 \text{ ct./kWh} + (0,17 \text{ ct./kWh} * 9,61 \text{ ct./kWh} / 2,47 \text{ ct./kWh}) = \mathbf{0,77 \text{ ct./kWh}}$

Les cours moyens mensuels publiés par l'Administration fédérale des contributions sont utilisés pour la conversion monétaire des prix de l'énergie d'ajustement.

Les prix de l'énergie d'ajustement sont couplés aux prix de l'électricité. Cela signifie que si les prix de l'électricité augmentent, ceux de l'énergie d'ajustement aussi. En raison du niveau élevé des prix, l'indemnité de gestion ne couvre plus depuis 2022 les prix de l'énergie d'ajustement, ceux-ci ayant fortement augmenté. C'est pourquoi les exploitants d'installations ont subi des pertes financières parfois importantes depuis l'an dernier. Ce sera probablement encore le cas au deuxième trimestre 2023 et ultérieurement aussi. Il faut remédier au plus vite à cette situation, raison pour laquelle cette modification doit entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2023 déjà. Cet effet rétroactif reste modéré puisque le décompte du deuxième trimestre ne sera réalisé qu'après l'adoption de la présente modification de l'ordonnance par le Conseil fédéral. Cette modification bénéficie d'ailleurs aux exploitants d'installations.

2. Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

En raison de la modification apportée à la méthode de calcul utilisée pour fixer le prix de marché de référence, l'organe d'exécution devra assumer de minimes charges d'exécution supplémentaires. Les ressources en personnel existantes suffisent à couvrir ces charges. L'adaptation de la méthode de calcul servant à définir l'indemnité de gestion implique, en raison des prix actuels de l'énergie d'ajustement, des charges financières supplémentaires pour le fonds alimenté par le supplément réseau. Sur la base des prix en vigueur en janvier et février 2023, les dépenses pour l'indemnité de gestion seraient doublées, voire triplées. L'indemnité de gestion se montait en 2022 à huit millions de francs. Avec la nouvelle méthode de calcul et en se fondant sur les prix actuels, les coûts pourraient atteindre 20 à 25 millions de francs. Selon le niveau des prix, les dépenses du fonds alimenté par le supplément réseau peuvent toutefois baisser ou, au contraire, augmenter. À noter que lorsque les prix de l'électricité sont élevés, la prime à l'injection qui doit être payée est faible et, en conséquence, le fonds alimenté par le supplément réseau est moins mis à contribution. Cela permet de couvrir une indemnité de gestion plus élevée. Les 2,5 millions de francs concernant la petite hydraulique assainie peuvent être couverts par les moyens inscrits au budget. Les autres modifications n'ont aucune conséquence particulière sur les finances ou sur l'état du personnel ni aucune autre conséquence pour la Confédération, les cantons et les communes.

3. Conséquences économiques, environnementales ou sociales

La modification concernant la contribution d'investissement n'a pas d'influence fondamentale sur l'économie, l'environnement ou la société. La mise à contribution du fonds alimenté par le supplément réseau, lequel sert à financer les contributions d'investissement, va augmenter. Toutefois, par rapport à la totalité des charges financées via ce fonds, les nouvelles dépenses supplémentaires relevant de cette révision sont très minimes. La nouvelle disposition réduit le risque de dépenses publiques inutiles.

L'adaptation de la méthode de calcul permettant de fixer le prix de marché de référence et les changements apportés à celle servant à définir l'indemnité de gestion allègeront les charges pesant sur les exploitants d'installations. En contrepartie, les dépenses du fonds alimenté par le supplément réseau vont augmenter.

4. Commentaires des dispositions

Art. 9, al. 2, let. c

La présente révision inclut une nouvelle exception à l'al. 2, let. c. Il est prévu que les entreprises exploitantes d'installations à assainir dont la puissance est inférieure à 300 kW pourront obtenir une contribution d'investissement en cas de rénovation ou d'agrandissement notables si l'investissement n'est pas rentable sans cette contribution (art. 29, al. 3, let. b^{bis}, LENE). Cette exception ne sera toutefois applicable que si ces travaux n'entraînent aucune nouvelle atteinte à un cours d'eau naturel ou présentant un intérêt écologique. Il y a par exemple une nouvelle atteinte lorsque la migration des poissons ou le régime de charriage d'un cours d'eau sont entravés ou que le cours d'eau est davantage mis à contribution par un effet d'écluse. L'évaluation de l'atteinte sera effectuée en tenant spécifiquement compte de l'installation concernée. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sera consulté avant l'octroi de la subvention.

L'assainissement écologique d'installations hydroélectriques existantes améliore l'état écologique des réseaux hydrographiques concernés. Une exception au seuil inférieur de puissance, fixé à 300 kW, est donc judicieuse pour les installations qui font ou ont fait l'objet d'un assainissement écologique.

Dans le cadre de l'assainissement de la force hydraulique, les cantons ont identifié grâce à leurs planifications stratégiques les besoins en la matière concernant les installations hydroélectriques sises sur leur territoire. Toute entreprise exploitante pour laquelle une décision concernant l'obligation d'assainir tombe est invitée à présenter une étude des variantes permettant de remédier à l'atteinte écologique. L'autorité cantonale concédante et l'OFEV retiennent alors la variante de leur choix en tenant compte de l'écologie (potentiel et amélioration), du principe de proportionnalité au niveau de la charge requise et des objectifs de la politique énergétique. Cette procédure permet d'assurer l'application de bonnes solutions sur le plan écologique. Le choix de la variante est effectué en amont et ne dépend donc pas d'une éventuelle contribution d'investissement.

La révision prévoit aussi que les entreprises exploitantes d'installations dont la puissance est inférieure à 300 kW qui ont déjà procédé à un assainissement ou reçu la garantie de l'octroi d'une indemnité par l'OFEV pourront obtenir une contribution d'investissement en cas de rénovation ou d'agrandissement notables pour autant que l'agrandissement ou la rénovation n'entraîne aucune atteinte écologique nouvelle ou supplémentaire. L'évaluation de l'atteinte sera effectuée en tenant spécifiquement compte de l'installation concernée. L'OFEV sera consulté avant l'octroi de la subvention.

Art. 15

Il est prévu que les prix de marché de référence seront pondérés en fonction des volumes, pour chaque technologie, et calculés mensuellement. Pour les installations dont la production n'est pas déclarée mensuellement mais trimestriellement, une moyenne trimestrielle sera calculée. Toutes les valeurs seront publiées trimestriellement.

Rapport explicatif

concernant la révision du 24 mai 2023 de l'ordonnance sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables

Art. 26

Il est prévu que l'indemnité de gestion comprenne deux parts, l'une fixe pour les coûts de commercialisation et l'autre variable pour les coûts de l'énergie d'ajustement. Le ch. 1.2.2. contient de plus amples informations à ce sujet.

Art. 62, al. 1, let. b

Cette disposition fait l'objet d'une adaptation d'ordre rédactionnel, les lois n'étant pas mentionnées pour la première fois dans le texte.