



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Zurich Simon / Kubski Grégoire

2022-GC-72

### **Politique énergétique : sortir de l'ornière grâce au photovoltaïque**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 13 avril 2022, les députés Simon Zurich et Grégoire Kubski relèvent que le tournant énergétique fribourgeois est fortement ralenti par le choix de miser considérablement sur l'éolien. Compte tenu des nombreux blocages concernant le développement de l'éolien, il paraît pertinent de miser sur d'autres solutions pour réaliser le tournant énergétique. Le canton de Fribourg possède les ressources pour prendre en main son destin énergétique en se montrant véritablement ambitieux en matière de développement de l'énergie photovoltaïque dont le potentiel est largement sous-exploité

Dès lors, les motionnaire demandent d'introduire les outils suivants dans la législation cantonale, notamment dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que dans la loi sur l'énergie :

- > Une nouvelle base légale pour la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, avec la possibilité d'un cofinancement par des privés.
- > Une planification solaire globale, établie sur le modèle du projet initié par la Ville de Carouge et l'Office fédéral de la culture.
- > Une base légale permettant au canton de cofinancer les infrastructures solaires d'envergure envisagées par les communes, soit sur les bâtiments communaux, soit sur les toits des bâtiments de privés (usines, larges toitures de privés).
- > L'obligation de l'installation d'infrastructures photovoltaïques sur les bâtiments à construire, axées sur la redistribution dans le réseau et non plus sur la seule autoconsommation.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la concrétisation de la stratégie énergétique du canton ne tourne pas autour de l'éolien, et qu'elle concerne prioritairement l'utilisation efficace de l'énergie ainsi que le développement de l'ensemble des ressources énergétiques renouvelables et indigènes disponibles dans le canton, parmi lesquelles figurent le solaire photovoltaïque et l'éolien pour ne citer que celles-ci. De plus, s'agissant de la production d'électricité, il est important de prendre en compte la disponibilité des différentes ressources, partant par exemple que le soleil offre sa ressource principalement en été et à l'entre-saisons, alors que la situation est inversée pour l'éolien, quand bien même les besoins en électricité sont sur toute l'année.

S'agissant spécifiquement du solaire photovoltaïque, Fribourg fait d'ailleurs partie des cantons ayant la plus grande croissance d'installations sur son territoire, ainsi que la plus grande densité de surface solaire rapportée à sa population. Par conséquent, il est dès lors faux de prétendre que le canton a fait le choix de miser considérablement son tournant énergétique sur l'éolien, bien au contraire.

Pour bien se rendre compte de la situation, le Conseil d'Etat rappelle la publication du plan sectoriel de l'énergie en juillet 2017, lequel fait notamment état des infrastructures énergétiques existantes dans le canton, analyse le potentiel de valorisation des ressources indigènes et met l'ensemble en relation avec les objectifs de politique énergétique à atteindre. Le rapport sur l'état de la situation relatif à la concrétisation de la stratégie énergétique du canton pour la période 2015-2020 permet également de se rendre compte de l'évolution de la situation dans le canton.

En outre, il ressort également de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération adoptée en mai 2017 en votation populaire que, si la Suisse entend atteindre ses objectifs et garantir sa sécurité d'approvisionnement, il lui faudra mettre en œuvre l'ensemble des ressources disponibles, et non pas se focaliser sur une seule ou de quelques-unes d'entre-elles. Dans ce contexte, le solaire, l'hydraulique, l'éolien, la géothermie, le bois et autres biomasses, etc. y ont tous un rôle important à tenir.

Le Conseil d'Etat soutient toutefois l'affirmation des députés Simon Zurich et Grégoire Kubski sur le fait que le potentiel solaire photovoltaïque est encore largement sous-exploité dans le canton, et qu'il faudrait pouvoir accélérer son développement. C'est d'ailleurs dans ce but que le Service de l'énergie (SdE) a lancé une étude en fin d'année 2021 dans le but d'élaborer une stratégie photovoltaïque pour le canton. Sur la base de cette étude, qui est en cours de finalisation, le Conseil d'Etat se déterminera dès l'automne 2022 sur les priorités qu'il entendra donner à moyen et long terme au développement du solaire photovoltaïque.

Ceci étant dit, le Conseil d'Etat analyse les demandes des motionnaires comme suit :

### **Nouvelle base légale pour la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, avec la possibilité d'un cofinancement par des privés**

Il est en premier lieu important de préciser que le solaire photovoltaïque est actuellement soutenu financièrement par la Confédération, dont la gestion du programme a été confiée à l'organisation Pronovo. A ce niveau, l'aide financière se situe entre 15 % et 30 % selon la puissance de l'installation. En outre, les investissements pour la réalisation d'installations solaires photovoltaïques peuvent être déduits fiscalement. Ainsi le coût de production de cette énergie se situe à environ 11 ct./kWh pour des petites réalisations et sensiblement en dessous de 10 ct./kWh pour les plus grandes installations. De plus, comme annoncé récemment par les distributeurs d'électricité, les tarifs de reprise du courant issu des installations photovoltaïques seront réhaussés dès 2023 (14.45 ct./kWh chez Groupe E) et seront nettement plus élevés que le coût de production. Ainsi, les investissements pour ces installations sont rapidement amortis (moins de 10 ans), alors que les fabricants garantissent une production sur une période très souvent supérieure à 20 ans. Cela signifie que les installations solaires photovoltaïques sont déjà très compétitives en regard des prix du marché. Par conséquent, il n'est clairement pas nécessaire de compléter les aides actuelles par d'autres aides cantonales.

S'agissant de la création d'un éventuel fonds pour la réalisation d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, la volonté des motionnaires n'est pas vraiment claire sur son affectation :

- a) L'Etat met en place un nouveau programme de subventionnement pour les installations solaires photovoltaïques, malgré le fait que le prix du kWh produit actuellement est compétitif ?
- b) L'Etat devient-il un investisseur dans des projets photovoltaïques, auquel cas il risquerait d'instaurer une concurrence déloyale avec le marché ?
- c) L'Etat procède à l'octroi de prêts, sachant que le marché offre une multitude de solutions possibles de financement pour les installations photovoltaïques (tiers investisseurs – pas d'investissement propre de la part du propriétaire, coopératives – mutualisation des investissements et des frais d'exploitation, financement participatifs – apports externes de moyens financiers, location de toitures – le propriétaire du bâtiment met uniquement sa toiture à disposition d'un développeur, prêts à taux préférentiels, ...), parfois sans même apporter une partie de fond propre ?

En outre, le Conseil d'Etat relève finalement que le problème au développement trop lent du solaire photovoltaïque ne peut être principalement imputé au financement des projets, mais trouve probablement sa raison dans les causes suivantes :

- > Le cadre légal fédéral doit être adapté afin de rendre plus attractif la valorisation de cette énergie sur le marché. Par exemple, il faudrait que les propriétaires d'installations photovoltaïques puissent accéder directement au marché afin d'écouler le surplus d'énergie produite par leur installation, au prix du marché. Autres possibilités, la mise en place de dispositions permettant une meilleure prise en compte des capacités de stockage par le biais des ouvrages de pompage-turbinage, bien présents en Suisse et encore sous-exploités, ou encore des adaptations tarifaires à concrétiser avec l'introduction au plus tard en 2027 des compteurs intelligents.
- > Il manque cruellement de main d'œuvre et les entreprises peinent à engager. C'est dans ce sens qu'une étude est cours dans le canton (postulat 2021-GC-94, La reconversion professionnelle comme clé de la transition énergétique) afin de renforcer la formation dans ce domaine dans le but de concrétiser la stratégie énergétique. Groupe E a par ailleurs créé sa propre structure pour former des professionnels dans le domaine du solaire photovoltaïque, laquelle rencontre un succès certain.
- > La crise sanitaire et la guerre en Ukraine influencent considérablement le marché et il y a lieu de relever actuellement de sérieux problèmes de fourniture de matériel, notamment pour ce qui concerne les installations solaires photovoltaïques.

Toutefois, à ce jour et même si le cadre légal était idéal, le temps d'attente pour la réalisation d'une installation solaire photovoltaïque se situe à près de 6 mois dans le meilleur des cas, et ce pour autant qu'une entreprise ait bien voulu/pu proposer une offre. Dès lors, partant de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergies photovoltaïques ne fait pas de sens. Par ailleurs, les projets présentant un caractère de projets de « recherche et développement » continueront à être soutenus par le Fonds cantonal de l'énergie, comme ce peut être déjà le cas actuellement.

## **Réalisation d'une planification solaire globale, établie sur le modèle du projet initié par la Ville de Carouge et l'Office fédéral de la culture**

Comme le rapport relatif à la planification citée en titre le relève, cette planification a été réalisée à l'échelle d'une commune. Son but est de permettre d'identifier les secteurs où porter en priorité l'effort de développement de l'énergie solaire et ceux où la préservation d'une culture du bâti de qualité constitue un intérêt public prépondérant et où il peut être plus judicieux de favoriser d'autres énergies renouvelables. La méthodologie est intéressante et pourrait très bien être mise en œuvre dans les communes fribourgeoises.

Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler qu'il revient aux communes d'établir leur planification territoriale, notamment par le plan directeur communal et les instruments de planification y relatifs. Il rappelle également qu'en application de la législation cantonale en matière d'énergie, les communes doivent établir un plan communal des énergies dans lequel elles fixent leurs objectifs de politique énergétique et définissent un plan d'actions permettant de les atteindre. Dans ce contexte, une planification solaire globale pourrait être établie. Mais le Conseil d'Etat entend ne pas imposer une méthode aux communes et leur laisser suffisamment de marge de manœuvre afin qu'elles puissent fixer leurs priorités en tenant compte de leurs spécificités.

## **Base légale permettant au canton de cofinancer les infrastructures solaires d'envergure envisagées par les communes, soit sur les bâtiments communaux, soit sur les toits des bâtiments de privés (usines, larges toitures de privés)**

Les motionnaires mettent en évidence que nombre de communes rechignent à investir dans le photovoltaïque par manque de moyens. Dès lors, il faudrait que les communes soient encouragées financièrement à produire de l'énergie verte.

Partant du développement de sa réponse au premier point traité, le Conseil d'Etat estime que le relativement faible développement des installations solaires sur les bâtiments communaux ne peut pas, dans la plupart des situations, être imputé à un problème de financement. C'est d'autant plus vrai que l'amortissement des investissements à consentir est relativement court, que les aides allouées par les autorités fédérales (subventions) sont attractives, que le tarif de reprise proposée par les distributeurs sera attractif dès 2023, et que les sources de financement disponibles sur le marché sont multiples.

Finalement, le Conseil d'Etat n'est absolument pas favorable au principe d'un cofinancement par l'Etat d'infrastructures solaires pour la simple et bonne raison qu'il ne souhaite en aucun cas concurrencer les nombreux acteurs présents sur le marché.

## **Introduction de l'obligation d'installer des infrastructures photovoltaïques sur les bâtiments à construire, axées sur la redistribution dans le réseau et non plus sur la seule autoconsommation**

L'article 11b al.3 de la loi sur l'énergie (LEn) stipule : « Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable ».

Le Conseil d'Etat comprend la demande des motionnaires, bien que les termes « couverture des besoins d'électricité » et « autoconsommation » n'ont pas forcément la même signification. En effet, la « couverture des besoins » peut être effectuée sur une période donnée, avec un décalage possible entre le moment de la production d'électricité et la période de consommation, alors que

pour l'autoconsommation, l'électricité consommée provient de la production, sans passer par le réseau.

Le Conseil d'Etat relève également que dite obligation définit un minimum à mettre en œuvre, alors qu'un potentiel de développement serait encore possible. Mais cela n'empêche d'aucune manière un propriétaire d'installer une surface plus importante, ce qui est par ailleurs souvent le cas.

En l'état, en conformité avec le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), le règlement sur l'énergie (REn) prévoit l'obligation de couvrir au moins une part estimée à 20 % des besoins en électricité. Il précise :

**Art. 25 REn** Principes (art. 11b al. 3 LEn)

<sup>1</sup> *Pour les bâtiments à construire, l'installation de production d'électricité mise en place dans, sur ou à proximité du bâtiment doit générer au moins 10 W/m<sup>2</sup> de surface de référence énergétique, mais sans imposer une puissance supérieure à 30 kW.*

<sup>2</sup> *L'électricité issue d'un couplage chaleur-force ne peut être considérée que lorsqu'elle n'est pas prise en compte dans le respect des exigences concernant la couverture des besoins de chaleur selon l'article 12 du présent règlement.*

<sup>3</sup> *Sont dispensées de l'exigence de l'alinéa 1 les extensions de bâtiments existants si la nouvelle construction compte moins de 50 m<sup>2</sup> de surface de référence énergétique ou si elle représente moins de 20 % de la surface de référence énergétique du bâtiment existant, sans pour autant dépasser 1000 m<sup>2</sup>.*

<sup>4</sup> *Dans les cas où la production d'électricité sur site n'est techniquement pas réalisable ou non judicieuse, la production est assurée par une installation solaire photovoltaïque implantée dans le canton.*

A titre d'exemple, pour une maison individuelle de 200 m<sup>2</sup>, la puissance minimale à installer sera de 2000 Watts, ce qui représente une surface de capteurs solaires photovoltaïques d'environ 10 m<sup>2</sup>. Cette surface sera, dans pratiquement tous les cas, sensiblement moins conséquente que la surface utile de la toiture.

Vu la situation, considérant notamment les discussions aux Chambres fédérales pour adapter le cadre législatif dans le but de renforcer le développement du solaire photovoltaïque en Suisse, ainsi que la révision en cours du MoPEC prévoyant en particulier d'augmenter les surfaces de solaire photovoltaïque à installer sur les nouvelles constructions et éventuellement sur les bâtiments existants, le Conseil d'Etat estime qu'il est actuellement prématuré de modifier le cadre légal cantonal.

**Proposition du Conseil d'Etat**

En conclusion, considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

27 septembre 2022