



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Berset Solange / de Weck Antoinette

2021-CE-115

Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?

I. Question

Le Conseil d'Etat vend-t-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?

Lors d'une séance confidentielle de présentation du projet de parc industriel éolien sur les collines de la Sonnaz aux conseils communaux concernés, le 5 septembre 2019, Groupe E Greenwatt a présenté les partenaires de développements de ce projet, dont la société Ennova. Cette société est aussi mandatée par Groupe E et les SIG pour le développement d'autres projets communs éoliens.

Cette société, dont le siège est à Neuchâtel, mais qui possède ses bureaux dans le même bâtiment que Groupe E Greenwatt, à Granges-Paccot, est une société spécialisée dans le développement de projets éoliens en Suisse. Le propriétaire à 100 % d'Ennova SA sont les Services industriels genevois (SIG).

Ennova SA a obtenu le mandat de coordination générale de l'étude fribourgeoise du potentiel éolien, dans le cadre du groupe de travail chargé de l'étude pour la définition des sites éoliens (plan directeur cantonal). L'ancien directeur d'Ennova a quant à lui été mandaté, par le Service de l'énergie, pour la préparation du plan cantonal sectoriel des énergies.

Dans le *Journal de Genève* en 2014 on pouvait lire « Les 46 millions de francs investis dans la société Ennova par les SIG font partie du capital risque, ils sont déjà passés par le compte pertes et profits sans que les consommateurs, ni les contribuables ne soient touchés ». Or, au final les SIG ont perdu la moitié des 46 millions qu'ils avaient injectés dans Ennova.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quel est le montant du mandat confié par le Service de l'énergie à Ennova pour la coordination générale de l'étude du potentiel éolien dans le canton de Fribourg ?
2. Quel est le montant du mandat confié par le Service de l'énergie à l'ancien directeur d'Ennova pour la préparation du plan sectoriel des énergies ?
3. Lorsque le Conseil d'Etat, par son Service de l'énergie, a confié le mandat à Ennova pour étudier le potentiel éolien sur Fribourg, alors que cette société a un intérêt direct au développement de l'énergie éolienne, avait-il connaissance de l'implication de cette société dans le développement de projets éoliens que ce soit pour les Services industriels genevois ou pour Groupe E Greenwatt dans le canton de Fribourg ?

4. Comment, et au travers de quels moyens, le Conseil d'Etat s'est-il assuré que la définition des sites éoliens dans le plan directeur fribourgeois avait lieu en toute indépendance et impartialité par rapport aux développeurs potentiels de ces futurs projets ?
5. Le Conseil d'Etat connaît-il la stratégie du Groupe E par rapport aux Services industriels genevois dans le développement éolien sur le territoire fribourgeois ? Si oui, quelle est cette stratégie ?
6. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de l'historique d'Ennova dans sa relation avec les Services industriels genevois ?
7. Quelles sont les mesures que compte prendre le Conseil d'Etat pour éviter au canton de Fribourg les problèmes rencontrés en 2014 par le canton de Genève ?

26 mars 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler le contexte global et la chronologie dans laquelle s'inscrit l'évolution de la planification éolienne dans le canton. Le rôle que tiennent les autorités fédérales, cantonales et communales, ainsi que chaque intervenant dans le processus sera alors plus compréhensible.

En 2009, le Conseil d'Etat adoptait une stratégie énergétique ambitieuse avec l'objectif d'atteindre la « Société à 4000 Watts » d'ici 2030, par des mesures visant à réduire sensiblement la consommation d'énergie et par la substitution de la part des énergies fossiles utilisées par des énergies renouvelables, si possible indigènes.

S'agissant particulièrement de l'électricité, le Conseil d'Etat, dans son rapport au Grand Conseil relatif à la stratégie énergétique cantonale (rapport n°160 du 29 septembre 2009), mettait déjà en évidence la nécessité de garantir un approvisionnement énergétique sûr et d'avoir une mixité dans les sources de production. L'objectif de production par l'éolien y était fixé à 160 GWh par an d'ici 2030.

En outre, plusieurs études complémentaires portant sur différents domaines (valorisation des rejets de chaleur, solaire, énergie éolienne, géothermie, etc.) devaient également être menées et/ou actualisées dans le but de mettre à jour dès que possible le plan sectoriel de l'énergie cantonal, l'ancien datant de 2002, confirmant ainsi les objectifs fixés en 2009.

Dès 2010, différentes analyses menées par certains cantons, de même que l'évolution sur le marché européen, ont démontré que la Suisse pouvait aussi se prêter au développement de l'éolien sur le Plateau. C'est aussi à partir de 2010 que le Service de l'énergie a débuté les études complémentaires nécessaires à la mise à jour du plan sectoriel de l'énergie de 2002.

De plus, suite à l'accident de Fukushima survenu en mars 2011, le Conseil fédéral décidait de réviser intégralement sa stratégie énergétique, et notamment de sortir de l'énergie nucléaire. Les bases de la nouvelle stratégie énergétique fédérale étaient dès lors posées prescrivant des objectifs à atteindre à l'horizon 2050 dans l'ensemble des domaines concernés par l'énergie : la chaleur, l'électricité et la mobilité. Celle-ci était par ailleurs tout à fait compatible avec la stratégie énergétique cantonale adoptée en 2009, dans une échelle temporelle plus étendue.

En 2012, le Service de l'énergie (SdE) mandatait la société New Energy Scout GmbH à Winterthur, bureau spécialisé dans le domaine de l'éolien en Suisse et en Europe, pour évaluer les conséquences de l'évolution technologique sur le développement possible de l'éolien dans le canton. Les services concernés de l'Etat ont progressivement été impliqués dans les analyses menées et, en 2014, New Energy Scout rendait un avant-projet de planification positive de production éolienne pour le canton de Fribourg. Il prenait en compte essentiellement les critères d'exclusion définis par les dispositions légales fédérales et cantonales en vigueur, la qualité des vents selon les données fournies par la Confédération et les premiers éléments de la Conception éolienne suisse en cours d'établissement.

En octobre 2014, le Grand Conseil acceptait une motion parlementaire reconnaissant l'intérêt cantonal aux énergies renouvelables indigènes (2014-GC-47), et en particulier à l'énergie éolienne. Celle-ci a été acceptée par 81 voix contre 4, et 4 abstentions.

En 2015, le Conseil fédéral adoptait la stratégie énergétique 2050 (ci-après : SE2050), confirmant la sortie du nucléaire et la concrétisation d'une sécurité d'approvisionnement en électricité assurée notamment par un mix de production essentiellement basé sur les énergies renouvelables indigènes (hydraulique, solaire, éolien, biomasse et géothermie profonde) avec un solde provenant des pays qui nous entourent. La SE2050 intégrait également les adaptations législatives nécessaires de même que les instruments indispensables à l'atteinte des objectifs fixés. Les critères pour la détermination des périmètres éoliens dans les cantons étaient définis et figuraient dans un document élaboré précisément à cet effet et intitulé « Conception énergie éolienne ».

Ce qui précède a fondamentalement motivé le canton à entreprendre une révision de sa planification éolienne datant de 2008 (planification négative), et d'introduire également le thème éolien dans le nouveau Plan directeur cantonal (PDCant) devant être validé par le Conseil d'Etat au plus tard en 2018.

A cet effet, un groupe de travail (GT), piloté par le Service de l'énergie (SdE), et composé de représentants des services cantonaux suivants (selon appellation en 2015), a été formellement constitué : Service de l'énergie (SdE), Service de l'aménagement et des constructions (SeCA), Service de l'environnement (SEn), Service des forêts et de la faune (SFF), Service de la Nature et du Paysage (SNP).

Vu l'importance et la complexité du sujet, le GT a dû se faire accompagner par différents bureaux spécialisés pour la réalisation d'études spécifiques : Ennova pour l'expertise technique et l'accompagnement du GT (notamment la coordination des mandats), Urbaplan pour le paysage et le patrimoine, Ateliers 11a et L'Azuré pour la biodiversité, les oiseaux, les chauves-souris et les milieux naturels. D'autres analyses complémentaires ont également fait l'objet de mandats attribués notamment à : Skyguide pour la navigation aérienne, Fribat pour les chauves-souris et Natura pour les oiseaux. Le financement de ces différents mandats a été assuré par le Fonds cantonal de l'énergie.

Il est important de rappeler que l'ensemble du processus d'établissement d'une planification éolienne à l'échelle d'un canton est précisément défini par la Confédération. Parmi les éléments à prendre en compte, il y a notamment les critères d'exclusion en lien avec l'application des dispositions légales fédérales et cantonales, les inventaires fédéraux et cantonaux, les sites dignes de protection à l'échelle nationale, cantonale et régionale et finalement les critères complémentaires exigés par les offices fédéraux figurant également dans la Conception éolienne suisse.

La démarche entreprise par le canton a fait l'objet d'une séance d'information organisée par le GT à l'intention de l'ensemble des acteurs concernés. Une large consultation a été menée en avril 2016, demandant l'avis notamment des organisations suivantes : les organisations faîtières concernées (par ex. l'Association des communes fribourgeoises, les organisations économiques, les associations représentant les milieux de la protection de l'environnement et du paysage), les partis politiques, les milieux professionnels, les fournisseurs d'énergie. En finalité, c'est la prise en considération de très nombreux éléments et la superposition de ces différents « filtres » qui ont guidé toutes les études ayant abouti à la délimitation des périmètres éoliens du plan directeur cantonal.

Dès la fin 2015, en parallèle à la planification éolienne cantonale, le SdE s'est aussi attelé à la finalisation du document « Plan sectoriel de l'énergie » cantonal. Pour ce faire, il était important de rassembler toutes les études déjà réalisées, d'en représenter les résultats avec une ligne graphique-technique-éditoriale bien déterminée, et d'organiser le document pour le rendre compréhensible aussi bien par des spécialistes que par des non spécialistes. Le but de ce document est qu'il puisse servir de référence à la concrétisation de la politique énergétique du canton. Vu l'ampleur de la tâche, le SdE a mandaté M. Jean-Luc Juvet du bureau Juvet Consulting Group pour l'accompagner. M. Juvet a été vu comme la personne idéale pour ce mandat, jouissant d'une grande expérience dans le domaine avec de nombreuses années passées à la tête du Service de l'énergie du canton de Neuchâtel (jusqu'en 2011), puis directeur ad intérim de la société Ennova durant un peu plus d'une année, et finalement fondateur fin 2013 de son propre bureau d'ingénieurs-conseils en stratégie, développement et politique énergétique. A noter que Juvet Consulting Group est totalement indépendant des activités de la société Ennova.

En automne 2016, les Chambres fédérales adoptaient la SE2050. C'est finalement en mai 2017 que la population suisse a voté massivement en sa faveur (Fribourg favorable à 63.17 %). La reconnaissance de l'intérêt national pour les parcs éoliens produisant 20 GWh par an (art. 12 de la loi fédérale sur l'énergie ; RS 730 ; ci-après : LEne), et l'obligation pour les cantons d'inscrire dans leur planification territoriale respective les périmètres se prêtant à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne y étaient désormais inscrites (art. 10 al.1 LEne). Un guichet unique « Energie éolienne » », rattaché à l'Office fédéral de l'énergie et point de contact central et interface d'information de la Confédération pour les questions liées à l'énergie éolienne a été mis sur pied.

En 2017, le Conseil d'Etat mettait en consultation le PDCant contenant une fiche sur la planification éolienne du canton, de même que toutes les études spécifiques ayant permis sa réalisation. De nombreuses séances d'information ont été organisées sur l'ensemble du territoire cantonal par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) pour présenter le PDCant. Le SdE y était associé pour présenter le sujet « Energie » et en particulier le thème éolien. Le Conseil d'Etat l'adoptait en 2018, puis le Conseil fédéral le validait en 2020.

Compte tenu des éléments précités, le Conseil d'Etat a l'avantage de répondre aux questions comme suit.

1. *Quel est le montant du mandat confié par le Service de l'énergie à Ennova pour la coordination générale de l'étude du potentiel éolien dans le canton de Fribourg ?*

Le mandat confié à la société Ennova, de janvier 2016 à mars 2017, a représenté un montant total de 118 746 francs TTC.

A noter que le coût global pour l'ensemble des mandats relatifs à la planification éolienne du canton de Fribourg, dont les travaux se sont déroulés de 2012 à 2018, se monte à 393 571 francs TTC.

2. *Quel est le montant du mandat confié par le Service de l'énergie à l'ancien directeur d'Ennova pour la préparation du plan sectoriel des énergies ?*

Le mandat confié au bureau Juvet Consulting Group pour l'accompagnement du SdE à la finalisation du « Plan sectoriel de l'énergie », de novembre 2015 à septembre 2016, a représenté un montant total de 44 703 francs TTC. Comme précédemment décrit, ce mandat n'avait absolument aucun lien direct avec la planification éolienne.

3. *Lorsque le Conseil d'Etat, par son Service de l'énergie, a confié le mandat à Ennova pour étudier le potentiel éolien sur Fribourg, alors que cette société a un intérêt direct au développement de l'énergie éolienne, avait-il connaissance de l'implication de cette société dans le développement de projets éoliens que ce soit pour les Services industriels genevois ou pour Groupe E Greenwatt dans le canton de Fribourg ?*

La société Ennova œuvre en tant que bureau d'études depuis 2014. A ce titre, il convient de souligner qu'en Suisse il n'existe que quelques bureaux qui ont suffisamment d'expérience et d'expertise dans le domaine de l'éolien et capables de répondre aux attentes du GT dans le cadre de la planification éolienne fribourgeoise. Le mandataire choisi devait également avoir la capacité de mettre à disposition du GT aussi bien une personne ayant suffisamment d'expérience qu'une personne qui soit disponible durant toute la durée du mandat.

D'une part, avant de confier le mandat d'expertise et d'accompagnement du GT, le SdE s'est assuré de l'indépendance de la société Ennova, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux, tant pour les Services industriels de Genève, que pour Groupe E Greenwatt ou tout autre développeur. Ledit service a aussi été tenu informé qu'à fin 2015 la société Ennova terminait une campagne de mesures des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques.

D'autre part, le contrat passé entre le SdE et la société Ennova spécifiait explicitement que : « *Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail. La propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE.* »

En conclusion, si la société Ennova avait certes un rôle important dans ce dossier, celui-ci n'était de loin pas déterminant. En effet, tous les membres du GT ont été très impliqués dans les études réalisées par les mandataires, et c'est finalement lui qui a validé tous les documents et chaque étape de la planification éolienne jusqu'à son inscription dans le PDCant.

4. *Comment, et au travers de quels moyens, le Conseil d'Etat s'est-il assuré que la définition des sites éoliens dans le plan directeur fribourgeois avait lieu en toute indépendance et impartialité par rapport aux développeurs potentiels de ces futurs projets ?*

Afin de s'assurer que la définition des sites éoliens du PDCant avait lieu en toute indépendance et impartialité par rapport aux développeurs potentiels de ces futurs projets, le GT s'est appuyé notamment sur les éléments suivants :

- > L'établissement des périmètres éoliens par les cantons au sens de l'art.10 LEne est très bien défini par les dispositions légales en vigueur, les exigences fixées par les autorités fédérales et la « Conception énergie éolienne » suisse, par les autorités cantonales, et par la jurisprudence en

lien avec les parcs éoliens au niveau suisse. Il s'agit d'une planification complexe touchant de nombreuses politiques sectorielles, mais il n'est pratiquement pas possible de s'écarter de la ligne établie.

- > Le GT a pu suivre de très près l'évolution de toutes les études menées par ses mandataires. Chaque service a ensuite pu valider les parties spécifiques qui le concernaient, ainsi que l'ensemble des travaux réalisés, avant l'intégration du thème au PDCant. Le tout a été mené strictement dans la structure du projet et sans communication vers l'extérieur jusqu'à la publication officielle du PDCant validé par le Conseil d'Etat.
- > Tous les offices fédéraux concernés ont pu vérifier que l'ensemble de la démarche entreprise était conforme aux nombreuses exigences à respecter. Sur cette base, la planification a ensuite été validée par le Conseil fédéral, ce qui en a confirmé la qualité et la fiabilité.

Considérant ce qui précède, il ne fait aucun doute pour le Conseil d'Etat que le thème éolien inscrit au PDCant a été élaboré dans les règles de l'art, à savoir en conformité avec la procédure établie, ainsi qu'en toute indépendance et impartialité par rapport aux développeurs potentiels de futurs projets.

5. Le Conseil d'Etat connaît-il la stratégie du Groupe E par rapport aux Services industriels genevois dans le développement éolien sur le territoire fribourgeois ? Si oui, quelle est cette stratégie ?

Jusqu'à ce mois de mai 2021, le Conseil d'Etat n'avait pas connaissance d'une quelconque stratégie que Groupe E Greenwatt a avec les Services industriels de Genève (SIG) dans le développement éolien, en particulier sur le territoire fribourgeois. Le Conseil d'Administration de Groupe E n'a d'ailleurs également jamais été informé d'une telle situation.

Renseignement obtenu auprès de Groupe E dans le cadre de la présente intervention parlementaire, il s'avère que les SIG et Groupe E Greenwatt ont conclu un partenariat qui a permis à Groupe E Greenwatt de prendre une part de 50 % dans le parc éolien de Montagne de Buttes (projet de 19 éoliennes initialement développé par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et actuellement pendant devant le Tribunal fédéral), ainsi qu'une même part dans le projet des Monts de Boveresse (projet également initié par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et figurant dans le plan directeur cantonal neuchâtelois). Groupe E Greenwatt et SIG ont en outre convenu que ces derniers pourraient prendre une possible participation maximale de 33 % dans les projets du « Massif du Gibloux » et de « Côte du Glaney » inscrits au PDCant, pour autant que ces projets voient le jour et soient développés par Groupe E Greenwatt.

En outre et au sens du PDCant, il y a lieu de préciser que le développement de l'éolien dans le canton n'est pas dévolu à Groupe E Greenwatt, ni d'ailleurs à toute autre entité.

6. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de l'historique d'Ennova dans sa relation avec les Services industriels genevois ?

Dans l'attribution d'un mandat par un service de l'Etat, il revient à ce dernier de s'assurer des compétences du mandataire et de sa capacité à fournir un travail de qualité, respectueux des principes éthiques et déontologiques imposés par la situation, en conformité avec la législation en vigueur.

Plus particulièrement, le SdE et les membres du GT avait la connaissance du fait que les SIG détiennent 100 % du capital de la société Ennova.

In fine, considérant la qualité du travail accompli pour la réalisation de la planification éolienne du canton, le Conseil d'Etat est convaincu du bien-fondé du choix du GT s'agissant des mandataires retenus pour l'accompagner.

7. Quelles sont les mesures que compte prendre le Conseil d'Etat pour éviter au canton de Fribourg les problèmes rencontrés en 2014 par le canton de Genève ?

Les conditions cadres sont fondamentalement différentes à celles qui prévalaient en 2013-2014 et la jurisprudence a beaucoup évolué. Les risques que le canton de Fribourg rencontre les mêmes problèmes que le canton de Genève à l'époque sont très fortement réduits. Dès lors, le Conseil d'Etat n'entend pas prendre de mesure particulière.

26 mai 2021