

Par e-mail
verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch

Votre contact Thomas Porchet, Politique énergétique Suisse
E-mail thomas.porchet@axpo.com
Tél. T +41 56 200 31 45
Date 24. Juni 2025

Modifications d'ordonnances relevant du domaine de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et entrant en vigueur le 1er janvier 2026: prise de position du groupe Axpo

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position, dans le cadre de la présente procédure de consultation, sur les modifications d'ordonnances relevant du domaine de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Observations générales

Axpo a pour ambition de rendre possible un avenir durable grâce à des solutions énergétiques innovantes. Axpo est la plus grande productrice suisse d'énergies renouvelables, dont environ 9 TWh d'énergie hydraulique – provenant également de centrales frontalières – et une pionnière internationale dans le négoce d'énergie ainsi que dans la commercialisation de l'énergie solaire et éolienne. De plus, nous exploitons et entretenons un réseau de conduites de plusieurs milliers de kilomètres aux niveaux de réseau 3 et 5. Plus de 7000 employés conjuguent l'expérience et le savoir-faire à la passion de l'innovation et à la recherche de solutions toujours plus efficaces. Axpo mise sur des techniques innovantes pour répondre aux besoins en constante évolution de sa clientèle présente dans plus de 30 pays en Europe, en Asie et en Amérique du Nord.

En début d'année, Axpo a décidé de réaliser les installations solaires alpines NalpSolar dans la commune grisonne de Tujetsch. L'installation sera construite à environ

2000 m au dessus du niveau de la mer, disposera d'une puissance installée de 8 MW et produira environ 11 GWh d'électricité par an. La rentabilité du projet représente un défi. Ce projet pionnier offre toutefois aussi le potentiel d'acquérir de l'expérience et de développer la technologie. La décision en faveur du projet a également été prise à la lumière des récentes décisions du Parlement et de l'électorat et dans le sens du soutien aux objectifs de la politique énergétique de la Suisse. Malheureusement, force est de constater que les modifications du règlement à l'examen sont contradictoires et compliquent, voire empêchent, d'atteindre les objectifs fixés.

Concernant les différentes modifications des ordonnances

Ordonnance sur l'encouragement de la production d'énergie issue d'énergies renouvelables (OEneR)

Art. 30c, art. 46u et annexe 2.1

Remarque générale sur l'électricité hivernale et le rendement supplémentaire de l'électricité hivernale:

Dans le présent projet d'ordonnance sur l'encouragement de l'énergie, le rendement des installations photovoltaïques pendant le semestre hivernal est pris en compte à plusieurs reprises. Le passage à l'électricité hivernale est correct, mais les différents mois du semestre sous-jacent d'octobre à mars ont une importance variable pour la sécurité d'approvisionnement. La période allant de novembre à février est cruciale pour la sécurité de l'approvisionnement, et c'est donc cette période qui devrait être déterminante pour la promotion. La prise en compte des mois d'octobre et de mars fausse les coûts d'incitation au détriment de la sécurité d'approvisionnement.

Art. 46p Fixation définitive de la rétribution unique

Proposition:

1 Si les conditions d'octroi énumérées à l'art. 71a, al. 2, LEne sont encore remplies au moment de la déclaration de la production nette, l'OFEN fixe définitivement la rétribution unique en optant pour le montant le plus bas dans les valeurs ci-après:

- a. ...
- d. ~~Montant maximal visé à l'article 46u~~

Art. 46u Contribution maximale

Proposition: biffer.

Justification:

La réduction des subventions prévue par la présente adaptation représente une détérioration significative des conditions-cadres des installations solaires alpines et va à l'encontre de la volonté du législateur. Les projets considérés comme des installations pionnières doivent déjà relever de grands défis techniques et commerciaux dans le cadre du régime de subvention existant de l'offensive solaire. Dans de nombreux cas, les auteurs de projet n'auraient pas pu respecter les délais initialement en

vigueur en raison de la durée totale de la phase de développement, du processus de planification et d'autorisation. En raison des signaux politiques – qui se sont concrétisés dans la décision des Chambres fédérales de prolonger le régime de l'offensive solaire lors de la dernière session de mars – les développeurs de projets ont néanmoins poursuivi les travaux sous haute pression. Ils ont investi des sommes importantes, souvent de l'ordre de plusieurs millions, toujours en s'appuyant sur les signaux politiques indiquant que le régime d'aide existant doit être maintenu ou, du moins, prolongé.

La réduction de la cotisation maximale de 3,5 millions de CHF proposée par la présente modification de l'ordonnance correspond à une réduction de moitié du soutien accordé à toutes les installations solaires alpines qui ne sont pas encore en construction. Même avec l'intégralité des subventions prévues jusqu'à présent, la mise en œuvre rentable des projets est difficile et n'est possible qu'avec des approches de commercialisation innovantes telles que des contrats de prélèvement d'énergie à long terme. La réduction prévue de la cotisation maximale permet d'éviter ces placements. Le régime actuel prévoit déjà une limitation de l'aide, de sorte qu'il n'y a pas de risque de surproduction.

Enfin, la justification et la détermination de la contribution maximale par rapport à l'efficacité des subventions semblent peu claires. Outre la focalisation sur le semestre d'hiver (octobre à mars) au lieu des mois de novembre à février (voir ci-dessus), il n'est pas logique que les coûts des appels d'offres généraux soient utilisés comme référence. Cela se fonde sur l'hypothèse selon laquelle la production d'électricité hivernale des installations solaires alpines pourrait principalement être remplacée par des installations dans le cadre de l'appel d'offres. Une grande partie de la subvention actuelle est toutefois versée à de petites installations, qui sont en outre soutenues par la consommation propre. La prise en compte de ces aides comme valeur de référence entraînerait une multiplication du montant maximal.

Art. 61 Coûts d'investissement imputables

Proposition:

2^{ter} (nouveau) Des exceptions aux montants maximaux imputables selon l'al. 2bis sont autorisées si l'OFEN a constaté un besoin avéré de capacité de stockage supplémentaire afin de pouvoir intégrer des énergies renouvelables ou d'accroître la sécurité d'approvisionnement de la Suisse.

Justification:

Même si les plafonds proposés pour l'imputabilité des coûts d'investissement semblent en principe appropriés et réalisables, il convient de prévoir une possibilité d'exception pour les cas où l'OFEN estime qu'il existe un besoin avéré de capacités de stockage supplémentaires pour pouvoir intégrer les énergies renouvelables. La formulation proposée s'inspire de la réglementation d'exception déjà existante dans l'art. 26, al. 2, phrase 2, LEnE en ce qui concerne l'admissibilité des centrales de pompage-turbinage, mais laisse directement à l'OFEN une marge de manœuvre correspondante.

Ordonnance sur l'énergie (OEne)

Annexe 3 Indemnisation de mesures d'assainissement dans le cas d'installations hydroélectriques

3 Coûts imputables

Proposition:

3.2 Ne sont en particulier pas imputables:

- a. ...
- e. *biffer*.

Justification:

La modification proposée vise à corriger l'arrêt du Tribunal fédéral (arrêt 2C_116/2022 du 3 mai 2023), selon lequel l'indemnisation des coûts des mesures d'assainissement écologique conformément à l'art. 34 LEne comprend également la part de souveraineté non suisse. Toutefois, la modification envisagée est en contradiction avec le droit supérieur. Contrairement à ce qui est exposé dans les explications, la délégation d'édiction de lois prévue à l'art. 60 al. 3 LEne n'accorde aucune compétence au Conseil fédéral pour modifier le droit supérieur dans le cadre d'une prétendue concrétisation. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral suisse conclut que, dans une perspective globale, les coûts d'assainissement du régime de charriage et de la migration des poissons doivent en principe être intégralement indemnisés non seulement pour les centrales hydroélectriques intérieures, mais aussi pour les centrales hydroélectriques frontalières. La modification proposée va à l'encontre de l'interprétation suprême et sort ainsi de la compétence du Conseil fédéral pour la concrétisation du droit supérieur.

La modification de l'ordonnance va en outre à l'encontre de la séparation des pouvoirs à deux égards. D'une part, elle va à l'encontre de la volonté du législateur inscrite dans le droit supérieur. D'autre part, elle tente de contourner un arrêt définitif du Tribunal fédéral suisse.

La modification proposée est en outre contraire à la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (loi sur les forces hydrauliques, LFH), qui confère au concessionnaire un droit acquis en octroyant la concession. Étant donné que la concession suisse de centrales frontalières s'étend sur l'ensemble de la centrale et sur toute la largeur du tronçon du cours d'eau concessionné – et pas seulement sur la part de souveraineté suisse – le droit acquis se réfère également à la valeur de la concession pour l'ensemble de la centrale. Les interventions doivent être intégralement indemnisées conformément à l'art. 43 al. 2 LFH, ce qui est garanti par le remboursement intégral des coûts conformément à l'art. 34 LEne. En revanche, la limitation du remboursement des coûts à la part de souveraineté suisse refuse aux centrales frontalières d'indemniser intégralement les atteintes à leurs droits acquis.

La modification envisagée de l'ordonnance entraîne également une double inégalité de traitement inadmissible des centrales frontalières. Premièrement, seules les installations pour lesquelles la procédure d'assainissement était déjà suffisamment avancée avant la présente modification du règlement pour qu'une demande d'indemnisation puisse être présentée bénéficieraient d'une indemnisation complète. En revanche, les centrales frontalières qui ne déposent des demandes d'indemnisation

qu'après l'entrée en vigueur de la modification de l'ordonnance ne seraient remboursées que les coûts correspondant à la part de souveraineté suisse.

Deuxièmement, les centrales électriques frontalières seraient désavantagées par rapport aux centrales électriques intérieures. Le remboursement des coûts des mesures d'assainissement est une indemnisation pour l'accomplissement d'une tâche prescrite par la loi. Elle est justifiée par l'atteinte aux droits acquis des propriétaires de centrales. De telles interventions ne sont autorisées que si elles sont justifiées par l'intérêt public et si elles sont intégralement indemnisées. Les assainissements écologiques servent le bien public, car les cours d'eau proches de l'état naturel sont considérés comme précieux pour l'ensemble de la société. Les mesures d'assainissement ne profitent pas seulement au tronçon de cours d'eau directement adjacent à une centrale électrique – et encore moins à la part de souveraineté suisse – mais servent au contraire le système de cours d'eau dans son ensemble. Les échelles à poissons du Haut-Rhin permettent par exemple aux poissons de migrer vers les systèmes de l'Aar, de la Reuss, de la Limmat et de la Thur et servent ainsi les eaux purement suisses. Les installations de migration des poissons prévues le long des fleuves du Mittelland suisse ne pourront déployer toute leur utilité que si la migration des poissons est également rénovée sur le Haut-Rhin. Il convient de tenir compte du fait que la majeure partie des eaux qui se jettent dans le Haut-Rhin, ainsi que la plus grande partie des débits, proviennent des eaux suisses. Le « corridor de migration des poissons du Haut-Rhin » profite donc principalement aux cours d'eau suisses. Ainsi, les assainissements de centrales frontalières servent autant le bien-être public suisse que celles de centrales intérieures. La réduction des coûts remboursés de la part de souveraineté étrangère dans le cas des centrales électriques frontalières signifierait que ces prestations comparables seraient rémunérées différemment.

Enfin, la comparaison présentée dans le rapport explicatif avec la limitation des contributions d'investissement à la part de souveraineté suisse n'est pas pertinente, car il s'agit de deux situations fondamentalement différentes. Au sens de la loi sur les subventions (LSu), les contributions d'investissement sont des aides financières pour des tâches librement choisies. Les bénéficiaires des contributions d'investissement ne sont en aucun cas tenus de réaliser les investissements pour lesquels ils demandent une contribution. L'objectif des contributions d'investissement est de créer une incitation aux investissements.

En revanche, les propriétaires de centrales électriques sont légalement tenus de mettre en œuvre des mesures d'assainissement conformément à la loi fédérale sur la protection des eaux et à la loi sur la pêche (art. 83a LEaux et art. 10 LFSP). Ils sont donc obligés d'assumer le coût des mesures et de se laisser empiéter sur leur droit acquis. En contrepartie, ils peuvent prétendre à une indemnisation dont le but est d'indemniser intégralement l'atteinte au droit bien acquis. En conséquence, le législateur a décidé de rembourser l'intégralité des coûts des mesures, comme l'indique le Tribunal fédéral suisse dans son arrêt susmentionné.

En fin de compte, un remboursement incomplet des coûts aurait pour conséquence que les mesures d'assainissement ne seraient pas mises en œuvre en raison de litiges relatifs à l'indemnisation de l'atteinte aux droits acquis ou que les propriétaires des centrales n'appliqueraient que les mesures minimales nécessaires. Ces deux phénomènes entraîneraient une dépréciation des installations hydrauliques à la fin de la concession (par rapport à une situation caractérisée par la mise en œuvre complète des mesures de rénovation). Si l'assainissement devait être retardé jusqu'à la fin de la concession en raison de positions divergentes, l'évaluation de la proportionnalité d'éventuelles mesures d'assainissement et la question de la charge des coûts

seraient reportées à la procédure de renouvellement de la concession. Selon la situation, cela pourrait entraîner, lors d'un renouvellement de concession, d'importants investissements supplémentaires dans des mesures conformément aux art. 39a et 43a de la LEaux ou à l'art. 10 de la LFSP. En fin de compte, ces coûts pèseraient sur les collectivités bénéficiaires sur le plan économique.

Nous vous remercions de tenir compte de nos observations.

Meilleures salutations,

Christoph Brand
CEO

Lukas Schürch
Responsable Corporate Public Affairs