

MESSAGE N° 159 29 septembre 2009
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant
la loi sur l'énergie

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie.

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction
2. Bâtiments publics neutres en CO₂
3. Utilisation de courant Jade-STAR
4. Transports publics utilisant de l'éthanol
5. Autres aspects

1. INTRODUCTION

Le 6 septembre 2005, le Grand Conseil prenait en considération la motion Josef Fasel concernant la gestion de l'énergie dans le canton/énergie de la biomasse; elle avait été déposée et développée le 16 mars 2005 (BGC 2005, p. 326). Le député Josef Fasel demandait que le canton de Fribourg encourage de façon accrue les énergies renouvelables, en particulier la valorisation de la biomasse, dans le but d'atteindre les objectifs fixés par le plan sectoriel de l'énergie et de réduire la dépendance par rapport aux énergies fossiles.

Il proposait notamment l'introduction des mesures suivantes:

- a) tous les nouveaux bâtiments publics du canton devraient être alimentés par une ressource énergétique neutre du point de vue des émissions de CO₂;
- b) l'Etat de Fribourg devrait consommer dès 2006, pour ses propres besoins, du courant Jade-STAR produit par le Groupe E et intégrer déjà le surcoût dans son budget 2006;
- c) les transports publics devraient utiliser du carburant diesel contenant une part de 10% d'éthanol.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat avait évoqué, mais en vain, les difficultés faisant obstacle à l'application des mesures demandées. Par la suite, l'analyse des possibilités de mettre en œuvre ces dernières a nécessité encore du temps, afin de pouvoir notamment examiner, puis présenter des solutions réalisables.

2. BÂTIMENTS PUBLICS NEUTRES EN CO₂

La législation actuelle impose déjà des critères allant dans le sens de valoriser les énergies renouvelables pour les bâtiments publics, sans cependant atteindre l'objectif visé par la motion. Complétant l'article 5 de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn), qui définit les devoirs de l'Etat et des communes, les articles 22 et 23 al. 1 du règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie ont la teneur suivante:

Art. 22

¹ Les bâtiments appartenant à l'Etat et aux communes sont équipés, de façon optimale, d'installations de chauffage et de production d'eau chaude utilisant des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur, dans la mesure où cela est réalisable sur le plan technique

et de l'exploitation et en tant que cela est économiquement supportable.

² Les aspects économiques sont examinés sur la base de calculs de rentabilité prenant en compte les coûts externes, selon les recommandations de l'Office fédéral de l'énergie.

Art. 23

¹ Les bâtiments publics neufs ou entièrement rénovés, construits ou subventionnés par l'Etat, doivent répondre aux critères correspondant à l'octroi du label Minergie, conformément au règlement d'utilisation de la marque de qualité définie par l'Association Minergie.

Selon ces dispositions, tout nouveau bâtiment public doit aujourd'hui répondre à des exigences sévères en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et d'utilisation des énergies renouvelables. Mais l'application de ces dispositions ne permet pas forcément, dans tous les cas, une production de chaleur neutre du point de vue des émissions de CO₂. Dès lors, la motion implique une modification de la loi.

Parmi les ressources énergétiques disponibles sur le marché, seules les ressources suivantes répondent aux critères de neutralité des émissions de CO₂: le bois (copeaux, bûches, pellets), le solaire thermique, la pompe à chaleur, dans la mesure où la fourniture d'électricité fait l'objet d'une acquisition de courant vert labellisé, et la récupération de chaleur non valorisable autrement.

L'application stricte de la motion pourrait entraîner, dans certains cas, des problèmes techniques et/ou économiques importants. Par exemple, comment chauffer un bâtiment en milieu urbain pour lequel l'utilisation d'une pompe à chaleur n'est techniquement pas possible, celle du bois problématique, pour des questions d'environnement (particules fines, par exemple), ou celle du solaire thermique pas toujours judicieuse, dans la mesure où cette énergie est essentiellement destinée à la production d'eau chaude sanitaire? Il est donc raisonnable de prévoir des dérogations.

Dans ce contexte, il faut envisager d'autoriser des compensations, lorsqu'il n'est pas possible de respecter à la lettre l'objectif visé par la motion. Par exemple, la réalisation d'une centrale de chauffage à gaz pour un bâtiment de l'Etat pourrait être compensée par l'assainissement d'une chaufferie existante, équivalente en termes de besoin énergétique, d'un autre bâtiment de l'Etat situé à un endroit plus favorable à l'utilisation des énergies renouvelables. De ce fait, le résultat global visant à réduire la charge en CO₂ serait tout de même atteint.

En ce qui concerne les conséquences financières de cette mesure, il n'est en l'état pas possible de les estimer. Elles dépendront essentiellement des projets à réaliser ces prochaines années.

Cela étant, les dispositions légales topiques doivent préciser la notion, selon la motion, de «ressource énergétique neutre du point de vue des émissions de CO₂» et les dérogations possibles. C'est le but des nouveaux alinéas 4 et 5, qui, selon le projet de loi, devraient compléter l'article 5 LEn.

3. UTILISATION DE COURANT JADE-STAR

En application des bases légales actuelles, l'Etat soutient financièrement des projets aptes à produire de l'électricité au moyen des énergies renouvelables. Cette mesure directe lui permet de percevoir des contributions globales de la Confédération. En achetant du courant Jade-STAR, l'Etat participera également au développement de cette énergie, mais sous une forme indirecte, non reconnue par la Confédération dans le cadre du subventionnement précité. Cette mesure sera dès lors moins efficace pour le canton que les aides directes reconnues. Par le passé, l'effet des mesures directes a presque été doublé grâce aux contributions globales de la Confédération.

Le courant Jade-STAR est un produit proposé uniquement par Groupe E, alors que six entreprises d'approvisionnement d'électricité sont actives dans le canton. Afin d'éviter un traitement partial, l'Etat devra acquérir, pour ses bâtiments situés dans l'aire de desserte d'une autre entreprise que Groupe E, un courant labellisé équivalent au produit Jade-STAR.

Compte tenu des objectifs de la politique énergétique cantonale, l'énergie électrique labellisée devra provenir d'installations de production situées dans le canton de Fribourg. L'achat d'énergie labellisée à l'extérieur du canton ou de la Suisse n'aurait en effet aucun impact sur le développement de la production indigène.

Par ses propres installations, Groupe E dispose d'une capacité de fourniture d'électricité Jade-STAR produite de manière indigène représentant environ 10% des besoins en électricité des bâtiments gérés directement par l'Etat (environ trente bâtiments de moyenne à grande importance sont concernés). Les bâtiments gérés de manière autonome par différentes institutions sont exclus de cet inventaire (l'Institut agricole de Grangeneuve, les Etablissements de Bellechasse, les hôpitaux, etc.). Globalement, la production de Groupe E en courant Jade-STAR pourrait couvrir actuellement environ 5% de la consommation totale des bâtiments de l'Etat. Dès lors, compte tenu des possibilités d'extension de la production indigène (cf. plan sectoriel de l'énergie), il est raisonnable de viser une augmentation progressive de la part de la consommation de l'Etat couverte par une production indigène labellisée. Cette démarche s'inscrit également dans le sens de la réponse au postulat Crausaz/Bürgisser concernant l'augmentation de la production d'électricité indigène dans le canton. Pour ce faire, les entreprises d'approvisionnement en électricité auront la tâche de produire ou d'acquérir des parts toujours plus importantes de courant vert indigène. D'ici à 2015, le quart de la consommation de l'Etat, pour ses propres bâtiments et ses établissements, pourrait être couvert par ce type de production. Le Conseil d'Etat envisage de se conformer à ce programme et commencera à l'appliquer dès 2010.

Considérant que la consommation totale d'électricité de l'Etat et de ses établissements est d'environ 35 millions de kilowattheures (KWh) par année, la charge financière pour l'Etat sera relativement importante. Compte tenu des capacités de réalisation et des coûts de l'énergie produite par de futures unités de production labellisées (éoliennes, photovoltaïques, biogaz, ...), le coût de la couverture du quart de la consommation de l'Etat par du courant Jade-STAR ou équivalent peut être estimé à 2 millions de francs en 2015, l'ensemble du programme sur les cinq prochaines années représentant, pour sa part, un montant de quelque 5,25 millions de francs.

C'est donc le nouvel alinéa 6 de l'article 5 LEn qui devrait, comme proposé, servir de base légale aux considérations qui précèdent. Comme le devoir d'exemplarité en matière d'utilisation de l'énergie vise, de par notre ordre juridique, aussi les communes, le Conseil d'Etat estime que celles-ci doivent s'impliquer dans ce programme d'utilisation de courant «vert» et souhaite qu'elles suivent dans ce cadre les mêmes objectifs et la même planification que l'Etat.

4. TRANSPORTS PUBLICS UTILISANT DE L'ÉTHANOL

La motion du député Fasel spécifie que la source de substitution au diesel doit être du bioéthanol (alcool produit à partir de betterave, blé, maïs, topinambour, pomme de terre, etc.). Or il faut relever que l'utilisation de l'éthanol, dans le domaine des carburants, est légalement autorisée jusqu'à 5%, et ce uniquement en mélange avec de l'essence (Norme SN EN 228, essEnc₅). C'est ce secteur qui est actuellement développé dans le pays avec le soutien des compagnies pétrolières et d'Alcosuisse, centre de profit de la Régie fédérale des alcools.

Alcosuisse, qui chapeaute le secteur de développement du bioéthanol en Suisse, a été contacté et a pris position sur la question spécifique de l'utilisation de 10% de bioéthanol pour les transports publics fribourgeois. Dans son rapport du 30 novembre 2006, on relève notamment les éléments suivants:

«Même si des tests ont démontré que le fonctionnement sans aucune modification des moteurs diesel traditionnels avec ce type de carburant ne génère aucun problème majeur, les constructeurs de véhicules ne garantissent pas le bon fonctionnement de leurs moteurs du fait que ces types de mélanges ne respectent pas la norme SN EN 590 sur le diesel en vigueur. Ce carburant ne fait donc pas encore l'objet d'une norme officielle reconnue.

Il apparaît donc que l'utilisation de l'éthanol dans les moteurs diesel connaisse un renouveau mais les solutions simples sont encore au stade d'essais.

La réduction des émissions de polluants classiques et des particules, qui constituait à l'origine des développements de ce carburant une motivation supplémentaire, est de moins en moins évidente au fur et à mesure de l'introduction de normes EURO plus sévères et compte tenu de la probable généralisation des filtres à particules.

En résumé, la solution actuellement disponible implique que les stations de distributions respectent les exigences des zones ATEX (zones à risques d'explosion). Les adaptations nécessaires et les coûts associés varient d'un site à l'autre et ne peuvent être estimées de façon générale. Compte tenu de ces divers éléments, nous ne pouvons pas vous encourager à vous lancer aujourd'hui dans l'utilisation du diEsel₁₀.

Il n'y a pas non plus d'éléments qui interdisent strictement un lancement rapide de la variante diEsel₁₀ si vous estimez que les modifications du système de distribution sont réalistes, que les coûts de préparation chez vous du mélange diesel-éthanol avec ou sans additif sont supportables (Alcosuisse n'est pas équipé pour réaliser ce type de mélange), et qu'une garantie des constructeurs ne vous est pas nécessaire.»

Au vu de ce qui précède, tant que le carburant diEsel₁₀ ne sera pas normé et que le fonctionnement des moteurs

l'utilisant ne sera pas garanti par les fabricants, l'Etat ne saurait imposer la valorisation de ce carburant pour les véhicules des transports publics. Les risques encourus sont en effet trop importants et il n'est pas du ressort de ce secteur de l'économie régionale d'agir comme terrain d'essais pour un nouveau produit.

Au demeurant, la production de combustible et/ou de carburant tirés de la matière organique doit être réalisée essentiellement à partir de la valorisation de déchets. Pour des raisons d'éthique, le Conseil d'Etat n'entend pas encourager l'utilisation des terrains d'assolement dans le but de produire du combustible et/ou du carburant, au détriment de la production agro-alimentaire.

Selon la législation, le Conseil d'Etat doit donner à une motion prise en considération la suite qu'elle comporte (art. 75 al. 1 de la loi du 2 septembre 2006 sur le Grand Conseil/LGC). Il peut toutefois, le cas échéant, présenter un contre-projet (alinéa 3 de cette même disposition).

En l'occurrence, à l'avis d'experts, l'utilisation du carburant cité dans la motion présente, en l'état, des dangers. A teneur de l'article 3 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), dans son activité gouvernementale, le Conseil d'Etat dirige les affaires publiques du canton, en veillant notamment au maintien de la sécurité publique (cf. let. d). Dans le cas particulier, les intérêts notamment des usagers et de la population en général, comme aussi ceux des compagnies de transport, seraient à l'évidence mis en péril, si l'on imposait de par la loi l'usage du carburant considéré.

Dans les circonstances présentes (qui n'étaient pas connues lors de la discussion de la motion au Grand Conseil), ces intérêts l'emportent sans conteste, après mise en balance, sur les intérêts visés par le député Fasel. Dès lors, le Conseil d'Etat propose, en quelque sorte comme un contre-projet, non pas d'écarter purement et simplement la mise en application de cette partie de la motion, mais bien d'en faire une réévaluation, lorsque, le cas échéant, l'utilisation du diEsel¹⁰ sera aussi sûre, selon les avis autorisés, que l'est actuellement la valorisation de l'essence.

5. AUTRES ASPECTS

Pour le reste, le projet de loi n'a pas d'effet sur la répartition des tâches Etat-communes. Il est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral et la Constitution cantonale. Enfin, il n'a pas de conséquence en matière de personnel.

Les montants en jeu étant inférieurs à la limite prévue notamment par l'article 46 de la Constitution du canton de Fribourg, il n'y a pas lieu de soumettre la loi au referendum financier facultatif. Par contre, le projet devra être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil, conformément à l'article 141 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil.

En conclusion, nous vous invitons à adopter le présent projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 159 29. September 2009 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Entwurf des Gesetzes zur** **Änderung des Energiegesetzes**

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000.

Diese Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Einleitung
2. CO₂-neutrale öffentliche Gebäude
3. Nutzung von Jade-STAR-Strom
4. Mit Ethanol angetriebene öffentliche Verkehrsmittel
5. Andere Aspekte

1. EINLEITUNG

Am 6. September 2005 wurde die Motion Josef Fasel über die Energiebewirtschaftung im Kanton/Energie aus Biomasse vom Grossen Rat erheblich erklärt; Die Motion wurde am 16. März 2005 eingereicht und begründet (TGR 2005, S. 326). Grossrat Josef Fasel verlangte, dass der Kanton Freiburg die erneuerbaren Energien und insbesondere die Nutzung der Biomasse verstärkt fördert, um die im Sachplan Energie gesetzten Ziele zu erreichen und die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu verringern.

Er schlug namentlich die Einführung folgender Massnahmen vor:

- a) Alle neuen, öffentlichen Gebäude des Kantons sollten mit Energie, die CO₂-neutral ist, beliefert werden;
- b) Der Staat Freiburg sollte ab dem Jahr 2006 seine gesamte elektrische Energie als Jade-STAR-Strom der Gruppe E beziehen und dies bereits im Budget 2006 einkalkulieren;
- c) Die öffentlichen Verkehrsmittel sollten mit Mischtreibstoff mit einem Anteil von 10% Ethanol betrieben werden.

In seiner Antwort wies der Staatsrat vergeblich auf die Schwierigkeiten hin, die einer Umsetzung der verlangten Massnahmen im Wege stehen. Die Prüfung der Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Massnahmen war zeitaufwendig, namentlich um machbare Lösungen zu prüfen und vorzuschlagen.

2. CO₂-NEUTRALE ÖFFENTLICHE GEBÄUDE

Die aktuelle Gesetzgebung enthält bereits Kriterien, die die Nutzung erneuerbarer Energien in öffentlichen Gebäuden verstärkt, ohne jedoch die mit der Motion angestrebten Ziele zu erreichen. In Ergänzung zum Artikel 5 des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000, der die Pflichten des Kantons und der Gemeinden definiert, lauten die Artikel 22 und 23 Abs. 1 des Energiereglements vom 5. März 2001 wie folgt:

Art. 22

¹ Staats- und gemeindeeigene Gebäude sind optimal mit Heizungen und Warmwasseraufbereitungsanlagen auszustatten, die erneuerbare Energien oder Abwärme nutzen, sofern dies technisch und betrieblich machbar und wirtschaftlich tragbar ist.