

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

---

Question Hänni-Fischer Bernadette

2021-CE-186

### **Energie éolienne dans le canton de Fribourg après avoir laissé l'initiative aux communes**

#### **I. Question**

Le canton de Fribourg est considéré comme l'une des trois régions suisses (avec Berne et Vaud) ayant le plus grand potentiel éolien. En mai 2017, le peuple suisse a adopté la « stratégie énergétique 2050 » à une large majorité et dans le canton de Fribourg avec 63,17 % des voix. Selon Groupe E ce sont même 72 % de la population fribourgeoise qui se positionnent en faveur de l'énergie éolienne.

La consommation d'énergie augmente constamment de manière générale malgré les appareils de plus en plus économes.

Jacques Mauron, directeur général de Groupe E, a annoncé que le photovoltaïque couvre actuellement 9 % des besoins d'électricité du canton sur une année. Ceci dit, en été, cette part est de 18 % tandis qu'en décembre elle ne correspond qu'à 1 %. Selon Jacques Mauron, une éolienne produirait deux tiers de l'électricité durant la saison froide. Ainsi, l'énergie éolienne serait parfaite pour équilibrer la production. L'énergie éolienne serait en outre une source d'énergie non polluante (FN, 28.04.2021).

Dans le cadre du Plan directeur cantonal, la Confédération a d'ores et déjà validé quatre sites – *Colline de la Sonnaz, Côtes du Glaney, Massif du Gibloux et Monts de Vuisternens* – qui remplissent toutes les critères de planification de la Confédération (cf. également la réponse du Conseil d'Etat du 16 mars 2021 à une question parlementaire dans laquelle il est aussi question de trois autres sites possibles). Ces critères concernent notamment la protection contre le bruit, la protection des paysages, de l'avifaune et des chauves-souris.

Groupe E Greenwatt s'est engagée pendant plusieurs années en faveur des projets éoliens et a contacté les communes de façon proactive, mais avec peu de succès. L'entreprise a notamment tenté de les impliquer plus activement pour qu'elles participent aux discussions autour du montage de masts pour la mesure du vent, des études d'impact sur l'environnement, des campagnes d'information et la construction des parcs éoliens.

Maintenant, l'entreprise annonce que l'initiative est laissée aux communes pour qu'elles planifient elles-mêmes le développement des installations éoliennes sur leur territoire en coordination avec les autorités cantonales, selon le Plan directeur cantonal.

D'un point de vue démocratique, cette décision est en principe correcte. On peut toutefois se demander si Groupe E Greenwatt a pris cette décision en raison de la passivité des autorités communales, dont les représentants changent continuellement, et de la résistance toujours plus marquée d'une partie de la population. Suite à cette décision, il faut craindre qu'il n'y ait aucun avancement au niveau de l'énergie éolienne dans le canton de Fribourg dans un avenir proche.

Au vu de la stratégie énergétique qui a été validée par le canton à une large majorité, il me semble que le développement, si on peut parler de développement, prend une tournure difficile à comprendre.

En outre, selon les dires du Conseiller d'Etat Olivier Curty, il faut compter avec un délai de vingt ans avant que la première installation éolienne ne produise de l'électricité dans le canton de Fribourg.

A cela s'ajoute le récent échec de l'accord-cadre entre la Suisse et l'UE qui pourrait, entre autres, avoir comme conséquence des pénuries d'approvisionnement et des réseaux instables en Suisse, auxquels il ne sera pas possible de remédier ou au plus avec des moyens financiers supplémentaires.

La résistance contre les installations éoliennes est compréhensible. Le Tribunal fédéral rappelle pourtant dans une décision récente (18 mars 2021) que depuis l'adoption de l'art. 12 al. 2 et 3 de la loi sur l'énergie, l'intérêt public a été renforcé en faveur de la production d'énergies renouvelables, c'est-à-dire que dans la pesée des intérêts nationaux, les énergies renouvelables ont dorénavant plus de poids. A l'avenir, il faut leur donner de meilleures chances de réalisation même dans un site protégé.

Mes questions au Conseil d'Etat :

1. Quels sont les objectifs à long et à court terme du Conseil d'Etat en matière d'énergie éolienne ?
2. Estime-t-il que la production d'énergie éolienne répond à un intérêt cantonal prédominant ?
3. Suite à la décision du Groupe E Greenwatt de laisser l'initiative aux communes, est-ce que le Conseil d'Etat estime qu'il y a un risque réel que l'énergie éolienne ne progresse plus dans le canton de Fribourg ?
4. Par quels moyens ou arguments le Conseil d'Etat entend-il ou peut-il essayer d'amener les communes et la population à se positionner favorablement pour les éoliennes et à assumer une plus grande responsabilité globale ?
5. Comment le canton de Fribourg va-t-il agir pour donner le poids nécessaire à la volonté des 72 % de sa population qui se prononce en faveur de l'énergie éolienne par rapport au nouveau lobby financièrement puissant qui s'oppose aux éoliennes ?

28 mai 2021

## II. Réponse du Conseil d'Etat

En votant la stratégie énergétique 2050 en 2017, la population suisse a notamment accepté un plan de sortie de l'énergie nucléaire et le principe d'accroître sensiblement la production électrique indigène provenant des énergies renouvelables. Pour ce faire, le cadre légal fédéral, en particulier la loi fédérale sur l'énergie (LEne) précise également le rôle des cantons, des communes et de la branche de l'énergie dans ce contexte, résumé comme suit :

**Art.6 al.2 LEne**, *L'approvisionnement énergétique relève de la branche énergétique. La Confédération et les cantons créent les conditions générales nécessaires pour que cette branche puisse assurer l'approvisionnement énergétique de manière optimale dans l'intérêt général.*

**Art.8 al.1 LEne,** *S'il apparaît que l'approvisionnement énergétique de la Suisse n'est pas suffisamment assuré à long terme, la Confédération et les cantons créent à temps, et dans le cadre de leurs compétences respectives, les conditions permettant d'assurer les capacités voulues de production, de réseau et de stockage.*

**Art.8 al.2 LEne,** *La Confédération et les cantons collaborent avec la branche énergétique et assurent l'efficacité des opérations et la rapidité des procédures.*

**Art.10 al.1 LEne,** *Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (art. 8b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>4</sup>). Ils y incluent les sites déjà exploités et peuvent aussi désigner les zones et tronçons de cours d'eau qui doivent en règle générale être préservés.*

**Art.11 al.1 LEne,** *La Confédération soutient les cantons en élaborant des bases méthodologiques tout en garantissant la vue d'ensemble, la cohérence et la coordination.*

**Art.12 al.1 LEne,** *L'utilisation des énergies renouvelables et leur développement revêtent un intérêt national.*

**Art.12 al.4 LEne,** *Le Conseil fédéral fixe la taille et l'importance requises pour les installations hydroélectriques et les éoliennes. Il y procède tant pour les nouvelles installations que pour les agrandissements et les rénovations d'installations existantes.[...]*

En ce qui concerne l'intégration du thème éolien dans le plan directeur de chaque canton, le Conseil fédéral a validé la « Conception énergie éolienne », laquelle fixe les exigences dictées par la Confédération en la matière.

Le message de la LEne précise aussi clairement la marge de manœuvre des cantons s'agissant d'éventuels critères complémentaires de planification territoriale qu'ils souhaiteraient éventuellement introduire : « *Il est important que les cantons ne prennent aucune disposition allant à l'encontre des objectifs de développement ou rendant leur réalisation illusoire* ».

En établissant la conception éolienne cantonale et en inscrivant dans le plan directeur cantonal (PDCant) les périmètres présentant les meilleures prédispositions pour la réalisation de parcs éoliens, le canton a fait le travail qui lui incombait dans ce domaine. Au demeurant, le thème éolien du PDCant a été analysé par les offices fédéraux concernés, lesquels ont confirmé le respect des exigences fédérales relatives à l'art.10 LEne et de la « Conception énergie éolienne ». Le Conseil fédéral l'a ensuite validé en 2020.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat a l'avantage de répondre aux questions comme suit.

## 1. *Quels sont les objectifs à long et à court terme du Conseil d'Etat en matière d'énergie éolienne ?*

L'approvisionnement en énergie est avant toute chose une problématique nationale basée essentiellement sur la stratégie énergétique 2050 de la Confédération. Pour la partie électricité, l'objectif de la sortie du nucléaire impose à moyen et long termes une production indigène considérable par des ressources renouvelables, notamment l'hydraulique, le solaire et l'éolien. Cet objectif ne pourra toutefois être atteint que par la mise en œuvre de l'ensemble des mesures planifiées, partant que si l'une d'entre-elles devait être réduite, voire abandonnée, la sécurité d'approvisionnement du pays nécessiterait probablement une révision de la stratégie. Pour la partie « éolienne », la stratégie énergétique 2050 prévoit 4 TWh de production annuelle, soit l'installation de quelques 600 à 700 éoliennes en Suisse.

Dans ce contexte, un seul canton ne pourra résoudre le défi à lui tout seul. Cependant, sous le contrôle de la Confédération, chaque canton apportera sa contribution notamment en planifiant le développement des ressources sur son territoire en fonction de ses spécificités et de son potentiel. Il est dès lors important de relativiser la part réalisée par mesure et par canton, mais aussi de la considérer comme une brique au mur de soutènement de la politique énergétique nationale.

S'agissant de l'objectif du Conseil d'Etat en matière d'énergie éolienne, la stratégie énergétique cantonale adoptée en 2009, adaptée dans le plan sectoriel de l'énergie établi en 2017 tenant compte de la stratégie énergétique 2050, prévoit une production de 160 GWh/an par l'énergie éolienne d'ici 2035 (environ 4 % de l'objectif national de 4 TWh). A noter que la Confédération a estimé le potentiel du canton de Fribourg entre 250 et 640 GWh.

La réalisation de 4 parcs pour une implantation d'environ 30 éoliennes permettrait d'atteindre cet objectif. A relever que, dans le PDCant, le Conseil d'Etat a retenu les 7 périmètres présentant les meilleures prédispositions pour ce faire, laissant ainsi la possibilité aux communes et aux développeurs d'évaluer les endroits qui s'y prêtent le mieux, tenant compte notamment des analyses complémentaires devant encore être effectuées sur chaque site et de la sensibilité de la population concernée.

## 2. *Estime-t-il que la production d'énergie éolienne répond à un intérêt cantonal prédominant ?*

En 2014, le Grand Conseil acceptait par 81 voix (4 non et 4 abstentions) une motion visant un intérêt public pour les énergies renouvelables dans le canton et en particulier à l'énergie éolienne. Il acceptait également un report de la modification législative dans la loi sur l'énergie (LEn), dans l'attente des décisions du Conseil fédéral et des Chambres fédérales en vue d'une éventuelle reconnaissance de l'intérêt national à l'éolien discutée dans le cadre de l'élaboration du projet de stratégie énergétique 2050. Pour rappel, cette dernière a été acceptée en 2017 en votation populaire.

C'est alors en 2019, dans le cadre d'une modification relativement conséquente de la loi sur l'énergie, que le Grand Conseil adoptait notamment l'introduction d'un art.3a LEn visant l'intérêt cantonal à l'utilisation des énergies renouvelables indigènes. Toutefois, tenant compte de l'importance donnée à l'hydraulique et à l'énergie éolienne au niveau fédéral, l'art.3a al.4 LEn précise finalement que « *l'intérêt public des installations hydroélectriques et des éoliennes est régi uniquement par le droit fédéral* ».

3. *Suite à la décision du Groupe E Greenwatt de laisser l'initiative aux communes, est-ce que le Conseil d'Etat estime qu'il y a un réel risque réel que l'énergie éolienne ne progresse plus dans le canton de Fribourg ?*

Groupe E Greenwatt aurait vraisemblablement dû engager le dialogue différemment avec toutes les parties concernées (communes et population), et plus tôt dans le processus. Comme déjà relevé, un projet ne peut se réaliser que si les communes et la population y adhèrent. Sans cet aval, il devient pratiquement illusoire pour un développeur de vouloir poursuivre ses travaux. Le Conseil d'Etat est toutefois conscient que la crise sanitaire n'a pas permis de réunir idéalement les parties, et les élections communales ont également généré une forte polarisation qui n'a pas forcément été favorable à un dialogue constructif.

Groupe E Greenwatt a pris la décision de ne plus jouer un rôle proactif pour le développement de projets éoliens dans le canton. L'entreprise reste néanmoins à la disposition des communes qui souhaitent aller de l'avant avec un projet sur leur territoire. Ce sont donc les communes qui dicteront le rythme, ce qui doit de toute manière être le cas partant notamment du principe que les éoliennes pourraient en grande partie être implantées sur du terrain communal.

Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler que le PDCant n'attribue aucun mandat à la société Groupe E Greenwatt, ni d'ailleurs à aucune autre organisation, pour la réalisation de parcs éoliens en lien avec les périmètres qui y sont définis.

4. *Par quels moyens ou arguments le Conseil d'Etat entend-il ou peut-il essayer d'amener les communes et la population à se positionner favorablement pour les éoliennes et à assumer une plus grande responsabilité globale ?*

Le Conseil d'Etat relève que la problématique liée au développement de l'éolien n'est pas propre au canton de Fribourg et tous les cantons présentant un potentiel de développement se retrouvent dans une situation pratiquement similaire. C'est en effet à l'échelle de la Suisse que cette technologie peine énormément à se développer en raison de nombreuses oppositions. Selon l'évolution de la situation, d'autres alternatives devront alors être étudiées sur le plan national.

Des discussions sont engagées entre la Confédération, par ailleurs responsable de la sécurité de l'approvisionnement énergétique du pays, les cantons et la branche afin de trouver des solutions. Une ligne claire et cohérente avec les objectifs énergétique et de sécurité d'approvisionnement doit être définie par la Confédération notamment en ce qui concerne la couverture des besoins d'électricité en hiver. En outre, en raison de la rupture des négociations relatives à l'accord institutionnel avec l'UE, l'accord sur l'électricité qui était prévu risque de ne pas être conclu en temps utile. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'analyser, en collaboration avec l'EiCom et d'entente avec Swissgrid, les effets à court et à moyen terme de cette situation sur la sécurité du réseau et sur celle de l'approvisionnement. D'autre part, le DETEC et l'EiCom examinent déjà d'éventuelles mesures supplémentaires pour garantir la sécurité d'approvisionnement à court terme. Le DETEC en rendra compte au Conseil fédéral vers la fin de l'année.

Cette démarche vient aussi s'ajouter au fait que le Conseil fédéral a adopté en juin 2021 la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur les énergies renouvelables (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-84018.html>). La disposition vise à renforcer le développement des énergies renouvelables indigènes ainsi que la

sécurité de l'approvisionnement de la Suisse, en particulier durant l'hiver. Elle fixe notamment des valeurs cibles contraignantes à atteindre pour 2035 et 2050, respectivement 17 TWh et 39 TWh pour ce qui concerne les énergies renouvelables (hydraulique non compris) et prévoit un maintien de la capacité d'autonomie de la Suisse tenant compte de la sortie du nucléaire. Elle précise également les instruments d'encouragement jusqu'en 2035, ce qui fait encore l'objet de discussions aux Chambres fédérales suite à une initiative parlementaire fédérale (initiative Girod, 19.443) demandant l'introduction d'une rétribution unique pour certaines énergies renouvelables. Par ailleurs, donnant suite à un postulat relatif à la production d'électricité en hiver grâce au photovoltaïque (postulat Reynard, 19.4157), le Conseil fédéral a rendu son rapport dans lequel il ressort que, sur une production à terme de 30 TWh par le photovoltaïque, 9 TWh pourraient être produits en hiver tenant compte d'une forte croissance d'installations implantées en façades des bâtiments.

La Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et son Service de l'énergie (SdE), se sont toujours tenus à disposition des communes et de la population pour les informer sur la situation de la politique énergétique d'une manière générale, et en particulier sur les buts et les modalités de la mise en œuvre du thème éolien du PDCant. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a aussi répondu à plusieurs interventions parlementaires et à de nombreux courriers de citoyens-nes et de communes. Le SdE a également participé à plusieurs soirées d'informations. Ils poursuivront leur information et s'assureront que les communes et la population soient régulièrement informées de l'évolution des discussions et des décisions prises à l'échelle nationale. Ils ne pourront toutefois pas intervenir au-delà de leur domaine de compétence et des tâches qui leur sont confiées.

*5. Comment le canton de Fribourg va-t-il agir pour donner le poids nécessaire à la volonté des 72 % de sa population qui se prononce en faveur de l'énergie éolienne par rapport à la nouvelle puissance financière qui s'oppose aux éoliennes ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que la question de l'approvisionnement en électricité relève prioritairement de la compétence de la Confédération et que le rôle du canton est somme toute limité dans ce domaine.

Comme indiqué précédemment, les discussions entre la Confédération, les cantons et la branche permettront de définir une ligne claire de mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050. Néanmoins sa concrétisation s'avère compliquée en particulier s'agissant de la production d'électricité en Suisse. Les impacts créés par toutes nouvelles infrastructures causent dans pratiquement tous les cas des oppositions, surtout à proximité de lieux d'implantation, et cela doit être mis en regard avec l'intérêt général.

La Confédération devra définir des priorités afin de pouvoir garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité, surtout pour ce qui concerne la couverture des besoins en hiver, en veillant à ce que chaque acteur de la transition énergétique y apporte sa contribution.

*14 septembre 2021*