

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Madame la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga

Par e-mail à: mohamed.benahmed@bfe.admin.ch;
martin.michel@bfe.admin.ch

Berne, le 14 novembre 2022¹

Consultation relative à l'ordonnance sur le recours à des centrales de réserve pour l'hiver 2022/2023

Madame la conseillère fédérale,
Messieurs,

Dans un courrier du 19 octobre 2022, vous nous avez invités à participer à la consultation sur le projet d'ordonnance précité. Nous vous remercions de nous offrir cette possibilité. La présente prise de position a été élaborée en collaboration avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

I. Évaluation générale

L'EnDK accueille en principe favorablement le projet d'ordonnance qui prévoit la conservation de centrales de réserve supplémentaires en complément de la réserve hydroélectrique existante afin de renforcer la sécurité de l'approvisionnement en hiver. Nous rappelons toutefois que la réserve ne constitue pas un moyen permettant d'améliorer la situation de l'approvisionnement à long terme et n'est utilisée que dans des situations d'urgence à court terme. Elle ne permet pas de remédier à un risque de pénurie d'énergie durable. Le développement des énergies renouvelables en Suisse doit donc être accéléré sans relâche.

Concernant la réserve d'hiver, l'EnDK estime qu'il est urgent de clarifier la définition de l'ordre de recours et les critères de recours aux différentes réserves. La disponibilité des combustibles doit notamment être prise en considération. Parallèlement, la coordination avec les mesures engagées du côté des consommateurs doit également être clarifiée en temps réel. Les mesures relativement clémentes, par exemple les restrictions de consommation dans l'espace public ou dans le domaine privé (éclairage des vitrines, saunas privés, etc.), doivent notamment être décidées rapidement et ce *avant* qu'une énergie précieuse ne soit ponctionnée dans la réserve hydroélectrique ou que des centrales de réserve polluantes ne soient mises en service.

L'acquisition des différentes réserves, en particulier de la réserve hydroélectrique, est très coûteuse. Nous proposons par conséquent de vérifier si une mise aux enchères de la réduction de la demande serait moins onéreuse à réaliser et si une telle mise aux enchères pourrait au moins être instaurée en complément des réserves de production, en prévision de l'hiver 2023/2024. Elle pourrait globalement réduire les coûts de la solution d'assurance.

Les cantons sont favorables au fait que le projet prévoit aussi de conclure des contrats portant sur des groupes électrogènes de secours en plus des centrales à gaz ou utilisant d'autres sources d'énergie. Il faudrait recourir à ce potentiel existant dans des situations de pénurie. Le recours aux groupes électrogènes de secours a cependant des conséquences sur l'exécution des dispositions cantonales en matière d'énergie et d'environnement, notamment des prescriptions relatives à l'utilisation contraignante des

¹ Version actualisée par rapport à la première version du 10.11.2022.

rejets thermiques. Nous pensons qu'une disposition permettant d'abroger temporairement ces prescriptions cantonales doit être intégrée dans l'ordonnance.

Nous prenons position ci-après sur certains aspects du projet.

II. Prise de position sur certains aspects du projet

1. Neutralisation des législations cantonales sur l'énergie et l'environnement (art. 13)

Pour que les centrales de réserve et/ou les groupes électrogènes de secours puissent être utilisés afin d'empêcher une pénurie d'électricité, les dispositions cantonales relatives à l'utilisation des rejets thermiques doivent être adaptées ou neutralisées.

À l'exception du canton d'Uri, tous les cantons ont intégré dans leurs lois cantonales sur l'énergie des dispositions relatives à l'utilisation complète et conforme à l'état de la technique des rejets thermiques par les installations de production d'électricité alimentées avec des combustibles fossiles au sens de la section K des Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (art. 1.43, al. 1 à 3, MoPEC 2014). La chaleur engendrée par les installations productrices d'électricité alimentées avec des combustibles renouvelables doit également être utilisée en grande partie conformément à l'état de la technique.

La construction d'installations de secours pour la production d'électricité ainsi que leur exploitation pour des essais d'une durée inférieure à 50 heures par an sont autorisées sans utiliser les rejets thermiques ainsi produits (art. 1.43, al. 4, MoPEC 2014).

Autrement dit, tant l'exploitation de centrales de réserve alimentées avec des combustibles fossiles que l'exploitation de groupes électrogènes de secours pendant plus de 50 heures est interdite selon ces prescriptions cantonales (même les groupes électrogènes de secours ne peuvent être exploités plus de 50 heures sans utilisation des rejets thermiques qu'en cas de panne de courant). Si elle doit être possible dans le but d'empêcher une pénurie d'énergie, la Confédération doit abroger ces dispositions cantonales au moyen d'une ordonnance de nécessité en invoquant une pénurie imminente.

Les législations environnementales de plusieurs cantons incluent en outre des dispositions relatives à l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de moteurs à combustion utilisant différents combustibles (diesel, mazout, gaz, bois, etc.). Certaines découlent du droit fédéral, par exemple le durcissement des limitations d'émissions de l'ordonnance sur la protection de l'air, d'autres concernent un droit cantonal indépendant. Les arrêtés cantonaux concernés devraient être adaptés dans le même esprit pour que les arrêtés fédéraux et leurs adaptations puissent être appliqués conformément à la loi.

Proposition: neutralisation du droit cantonal

Afin de permettre l'exploitation des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours, la Confédération doit abroger les dispositions cantonales relatives à l'utilisation des rejets thermiques ainsi que les éventuelles prescriptions cantonales en matière de protection de l'air et de protection contre le bruit sur la base de la loi sur l'approvisionnement du pays, pendant la durée d'utilisation de ces installations.

2. Groupes électrogènes non raccordés au réseau (art. 13)

Le projet n'indique pas si des contrats portant sur des groupes électrogènes de secours qui ne sont pas raccordés au réseau électrique public peuvent également être conclus. Dans une situation de pénurie imprévue, l'utilisation d'installations non raccordées au réseau électrique devrait également être saluée, car elles délestent les réseaux. Il faudrait donc clarifier le fait que des groupes électrogènes de secours non raccordés au réseau puissent également être admis dans la réserve.

Proposition: insertion d'un nouvel alinéa 6 à l'art. 13:

⁶ La participation à la réserve complémentaire peut également être assurée au moyen de groupes électrogènes de secours qui ne sont pas raccordés au réseau électrique public.

3. Enchères visant à réduire la demande (art. 1, al. 2)

Pour l'instant, le projet ne prévoit aucune mesure relative au *demand side management*. Seules des mesures concernant la production sont adressées. Comme l'a montré la première mise aux enchères relative à la réserve hydroélectrique, les coûts de cette réserve qui se montent à quelque 296 millions de francs sont très élevés. Nous proposons par conséquent de vérifier si une mise aux enchères de la réduction de la demande serait moins onéreuse à réaliser et si une telle mise aux enchères pourrait au moins être instaurée en prévision de l'hiver 2023/2024. Elle pourrait globalement réduire les coûts de la solution d'assurance.

Proposition:

Il faut vérifier si des enchères visant à réduire la demande peuvent être organisées pour l'hiver 2023/2024.

4. Marche à suivre concernant le recours à la réserve (art. 15)

Selon le projet, la réserve s'appuie sur trois technologies différentes. Il ne précise cependant pas à quel moment quelle technologie est utilisée dans quelles conditions. L'art. 15 prescrit certes les «principaux objectifs et les critères» (rapport explicatif) selon lesquels une marche à suivre concernant le recours à la réserve doit être établie. L'ECom doit cependant se charger de la définition concrète de cette marche à suivre. Nous pensons que la définition de la coordination entre les technologies représente l'élément central de la réserve d'énergie. Il s'agit concrètement de mettre en balance la garantie de l'approvisionnement énergétique, de la protection de l'air, de la protection du climat et de l'environnement ainsi que de prix abordables pour les consommatrices et les consommateurs.

La marche à suivre concernant le recours à la réserve doit à présent être définie en temps réel. Ce recours doit laisser à l'ECom la flexibilité nécessaire de décider quelle réserve doit être activée en fonction de la situation, c'est-à-dire en fonction des quantités d'énergie qui manquent et de la période prévue, ainsi que des prévisions concernant le niveau de remplissage des lacs de stockage. La réserve hydroélectrique est particulièrement précieuse pour la stabilité du système en raison de la puissance élevée qu'elle conserve. Il faut donc pouvoir recourir aux centrales électriques de réserve et/ou aux groupes électrogènes de secours lorsqu'il s'avère que le niveau de remplissage des lacs de stockage devient faible et que le risque que la puissance nécessaire ne soit plus disponible augmente.

Parallèlement, il s'agit de garder un œil sur la dépendance par rapport à la disponibilité des combustibles, notamment de pair avec la commutation possible des installations bicom bustibles.

La marche à suivre concernant le recours à la réserve cite par ailleurs la prise en compte des émissions comme critère de priorité. La hiérarchisation des centrales de réserve en fonction de leurs émissions et la surveillance requise du respect des prescriptions légales ne peuvent cependant être assurées que par l'autorité cantonale compétente pour l'exécution des prescriptions environnementales. Aussi, celle-ci doit-elle être impliquée au plus tôt dans la définition. Les émissions supplémentaires concernent différents polluants atmosphériques ayant différents degrés de toxicité, de pertinence en termes de santé et d'environnement; par exemple la suie, l'oxyde d'azote, le monoxyde de carbone ainsi que des pollutions sonores accrues, notamment nocturnes. Les émissions supplémentaires peuvent en outre déboucher sur des immissions excessives. Une évaluation des émissions, des conséquences sur l'environnement et la santé, l'examen des mesures appropriées de réduction des émissions et le classement des coûts par rapport à l'utilité ne peuvent être réalisés utilement que si les aspects évoqués sont appréciés dans leur globalité. Le droit de l'environnement en vigueur et sa mise en œuvre reposent notamment sur le principe de la proportionnalité, qui requiert la faisabilité technique et opérationnelle des mesures environnementales pour que celles-ci soient ordonnées.

L'art. 15 tient certes compte des conséquences environnementales lors de la fixation de l'ordre dans lequel s'effectue le recours. Les coûts bas bénéficient toutefois d'une pondération plus importante que les conséquences environnementales dommageables ou nuisibles, ce qui est finalement contradictoire et contre-productif. Une installation dont l'équipement est exemplaire en termes de conséquences environnementales et qui évite autant que possible les atteintes à l'environnement est plus coûteuse à

acquérir et à exploiter. Si elle répond aux exigences requises pour assurer ou améliorer la sécurité de l’approvisionnement ou qu’elle peut être mise à niveau, elle ne doit pas se voir préférer, pour des raisons de coûts, une installation aux émissions nettement plus importantes ou nocives.

Proposition:

- 1. Les critères pour la marche à suivre concernant le recours à la réserve doivent être définis en temps réel. Il faut laisser à l’ElCom la flexibilité nécessaire d’activer les réserves de manière à ce que le système global reste aussi stable que possible, compte tenu des prévisions respectives.**
- 2. L’autorité cantonale compétente pour l’exécution des prescriptions environnementales doit être impliquée au plus tôt afin de tenir compte de la pertinence environnementale et de définir et de hiérarchiser les centrales de réserve. Dans l’ordre des conditions de recours, les conséquences environnementales à l’al. 2, let. d et let. e doivent être préférées aux coûts cités à l’al. 2, let. c.**

5. Définir les critères du recours concret (art. 16, al. 3)

En plus de la marche à suivre concernant le recours à la réserve encore en suspens, les critères du recours concret incombant à Swissgrid sont incertains. L’art. 16, al. 3 dispose que la société nationale du réseau de transport doit recourir à la réserve «en se conformant à la marche à suivre et de manière non discriminatoire». Étant donné que la disposition ne comporte aucun ordre de priorité, on peut se demander comment Swissgrid devra trancher en cas de doute. Les conflits entre les objectifs sont inévitables avec une telle formulation.

Proposition:

Le principe selon lequel la société nationale du réseau de transport doit recourir à la réserve en cas de doute doit être clarifié à l’art. 16, al. 3.

6. Indemnisation en cas de recours à la réserve (art. 17)

Des mesures de réduction des émissions sont possibles ou nécessaires et techniquement réalisables, dans la perspective d’une exploitation éventuellement prolongée des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours, qui ne peut pas être exclue dans l’état actuel des connaissances, mais même pour une utilisation temporaire, limitée dans le temps jusqu’en mai 2023. La mise à niveau des installations engendre des coûts dont l’indemnisation doit être examinée et rendue possible. Le principe d’égalité doit être pris en considération de manière appropriée. Les installations existantes qui sont exploitées conformément à la loi et dont la construction et l’exploitation ont engendré et engendrent toujours des frais ne doivent pas être victimes d’une inégalité de traitement, ce qui impliquerait en fin de compte des désavantages concurrentiels indésirables. On peut se demander si le montant de l’indemnisation peut dûment tenir compte de la charge supplémentaire induite par l’acquisition et l’exploitation d’installations existantes et respectueuses de l’environnement.

Proposition:

L’indemnisation des mesures environnementales ordonnées par les autorités doit être enregistrée de manière appropriée en tenant compte du principe d’égalité et des efforts environnementaux déjà engagés.

7. Coûts et financement (art. 19)

Le chapitre 2 «Conséquences financières, conséquences sur l’état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons ou les communes» attire l’attention sur la charge supplémentaire et l’exécution. Les cantons d’implantation supporteront notamment une charge considérable dont le remboursement ne sera pas systématiquement couvert par les ordonnances sur les émoluments existantes. Cet aspect doit être pris en considération à l’art. 19.

Proposition:

Les charges administratives supplémentaires requises pour assumer les tâches d'exécution environnementales qui ne sont pas couvertes par le droit en vigueur en matière d'émoluments doivent être remboursées.

8. Clarifier la coordination avec les mesures du côté de la demande

Il ne s'agit pas seulement de clarifier en temps réel l'ordre et les critères de recours à l'intérieur des réserves du côté de la production, mais aussi la coordination avec les mesures du côté de la demande. Il n'est pas envisageable que le dernier kilowattheure de la réserve hydroélectrique et le dernier litre de mazout soient utilisés avant que des mesures ne soient engagées du côté de la demande. Les mesures relativement clémentes, par exemple les restrictions de consommation dans l'espace public ou dans le domaine privé (éclairage des vitrines, saunas privés, etc.), doivent notamment être décidées rapidement et ce *avant* qu'une énergie précieuse ne soit ponctionnée dans la réserve hydroélectrique ou que des centrales de réserve polluantes ne soient mises en service.

Les critères précisant quand quelles mesures sont prises du côté de la consommation et de la production doivent être fixés en temps réel et en toute transparence, par exemple en fonction du niveau de remplissage des lacs d'accumulation, de la disponibilité attendue des importations, de la disponibilité des centrales électriques suisses ainsi que de la consommation nationale.

Tant les critères que les données actuelles doivent être publiés dès lors qu'aucune réflexion relevant de la politique de sécurité ne s'y oppose, pour que l'économie et la population puissent se préparer à un scénario de crise et soient incités à faire des économies correspondantes.

Proposition:

Il faut plus de transparence concernant la question de savoir quand quelles mesures seront engagées et comment les différentes mesures (du côté de la production et de la consommation) seront mises en œuvre.

9. Création d'une base légale suffisante pour l'instauration d'une réserve d'hiver

Nous rappelons que l'art. 9 LApEI en vigueur auquel se réfère le présent projet ne constitue pas une base légale suffisante pour l'instauration d'une réserve hydroélectrique au niveau de l'ordonnance. L'absence d'ancrage légal engendre de nombreux risques et incertitudes pour les acteurs impliqués, mais plus particulièrement pour Swissgrid qui organise et met en œuvre les appels d'offres de la réserve hydroélectrique.² Les cantons invitent par conséquent la Confédération à créer une base légale suffisante.

Proposition:

Une base légale suffisante pour l'instauration d'une réserve hydroélectrique doit donc être créée, au plus tard lors de la prochaine révision de la LApEI.

Nous vous remercions de la prise en compte de notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question éventuelle.

Avec nos salutations les meilleures



Roberto Schmidt
Président de l'EnDK



Jan Flückiger
Secrétaire général de l'EnDK

² Selon l'art. 9, al. 2, LApEI, le Conseil fédéral peut réaliser des appels d'offres en pratique, contrairement à Swissgrid.