



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**ordonnant aux gestionnaires des réseaux de distribution
la transmission de données relatives aux consommateurs
dont la consommation dépasse 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz**

1. CONTEXTE GÉNÉRAL

1.1 Exposé de la situation actuelle

1.1.1 En général

Une situation délicate sur le plan de l’approvisionnement énergétique de la Suisse et du canton est à prévoir pour l’hiver à venir, tant pour l’électricité que pour le gaz. La situation s’est fortement péjorée depuis ce printemps et le risque de pénurie doit aujourd’hui être considéré comme élevé.

Le Conseil d’Etat travaille sur le scénario d’une pénurie de gaz dans les prochains mois, et d’une pénurie d’électricité durant la fin de l’hiver 2022-2023 (avec une phase critique en février-mars 2023). La survenance de ces événements dépendra toutefois de nombreuses variables qui demeurent inconnues aujourd’hui, liées en particulier aux conditions météorologiques durant l’hiver, aux réserves d’eau retenues alors par les barrages, et aux possibilités et conditions futures d’importation d’énergie. Quant au risque de blackout, la probabilité est faible en l’état actuel de nos connaissances, sans toutefois être exclu, notamment en cas de délestage, ce qui augmente significativement le risque.

La situation actuelle s’explique par plusieurs facteurs externes - baisse de productivité du parc nucléaire français, menace sur l’approvisionnement en gaz en provenance de Russie (le canton de Vaud est approvisionné à environ un tiers par du gaz provenant de Russie), priorité nationale exercée par les pays voisins en cas de baisse d’approvisionnement - et internes à la Suisse, comme les besoins croissants d’électricité ou encore le taux actuel de remplissage des barrages, qui est inférieur aux normales de saison en raison de la sécheresse liée aux changements climatiques.

Les impacts seront de plusieurs ordres et dépendront du degré d’approvisionnement. De manière générale, une pénurie pourrait entraîner des dysfonctionnements du système de santé, un accès limité à l’eau potable, une limitation des moyens de transport et de communication, etc. Elle aurait également des impacts sur l’économie et sur l’agriculture, en particulier les animaux de rente, ainsi que des conséquences pour l’environnement, notamment en lien avec le traitement des eaux usées.

1.1.2 Electricité

En cas de pénurie, la Confédération est responsable de la préparation et de la mise en place de mesures visant à assurer l’approvisionnement de la Suisse en électricité.

Dans le domaine électrique, OSTRAL (Organisation für Stromversorgung in Ausserordentlichen Lagen) est l’organisation pour l’approvisionnement en électricité en cas de crise. Elle dépend de l’Office fédéral pour l’approvisionnement économique (OFAE) et est activée par le Conseil fédéral si une pénurie d’électricité survient.

OSTRAL distingue quatre niveaux de préparation : la surveillance de l’approvisionnement, la mise en alerte et la préparation accrues, la demande de mise en vigueur de mesures de gestion réglementée et la mise en vigueur de ces mesures par le Conseil fédéral, par voie d’ordonnance.

Ainsi, dans une situation de pénurie, le Conseil fédéral peut ordonner un certain nombre de mesures concernant la production ainsi que la consommation d’électricité :

- Appels aux économies d’électricité volontaires ;
- Restrictions de consommation et interdictions d’utilisation de certains équipements ;
- Contingement (p.ex. baisse de 30% de l’électricité normalement employée) ;
- Délestage (p.ex. coupures périodiques de type 4h sans électricité, 8h avec).

En l’état, la Confédération a, le 24 août 2022, informé la population et les entreprises de la situation et a appelé les consommateurs à réaliser des économies immédiatement, afin d’éviter le gaspillage, par le lancement d’une campagne d’économie d’énergie.

La Confédération prévoit également la mise en œuvre d’une réserve stratégique hydraulique ainsi que le déploiement de centrales de réserve pouvant fonctionner au gaz ou au mazout. Ces deux mesures pourraient apporter un complément partiel bienvenu durant les périodes critiques de l’hiver.

1.1.3 Gaz

Dans le domaine du gaz, en application de l'ordonnance sur l'organisation du secteur gazier pour garantir l'approvisionnement économique du pays (OOSG), l'Association Suisse de l'Industrie Gazière (ASIG) a été chargée par le Conseil fédéral d'effectuer les préparatifs nécessaires pour affronter une pénurie grave de gaz naturel. Une organisation d'intervention en cas de crise (OIC) a été créée par l'ASIG et les mesures de réduction de la consommation suivantes sont également prévues :

- Appels aux économies volontaires ;
- Commutation des installations bicom bustibles du gaz au mazout ;
- Restrictions et interdictions pour certaines applications ;
- Contingentement ;

Un contingentement pourrait s'appliquer à toutes les installations dont les consommateurs ne sont pas considérés comme des consommateurs protégés (les consommateurs protégés se composent principalement des ménages raccordés à un réseau de distribution de gaz pour le chauffage et des services essentiels hors domaine de la formation et administration publique).

En l'état, dans le domaine du gaz, la Confédération a demandé à la branche de constituer des réserves et de prendre des options d'achat pour du gaz non russe. Le Conseil fédéral a annoncé le 17 août l'ouverture de négociations avec les prestataires concernés pour la mise en œuvre de centrales de réserve au gaz et au mazout atteignant une puissance totale de plus de 300 MW pour la fin de l'hiver 2022-2023 et qui seraient mis en service si la situation l'exige.

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a mené jusqu'au 22 septembre 2022 une consultation concernant deux projets d'ordonnance, à savoir *l'ordonnance sur les interdictions et les restrictions d'utilisation de gaz* et *l'ordonnance sur le contingentement du gaz*. En complément il a rendu public, à titre informatif, le projet d'ordonnance *sur la commutation d'installations bicom bustibles en raison de la pénurie grave de gaz naturel*. Il communiquera ensuite les résultats de la consultation au Conseil fédéral d'ici fin octobre 2022. La consultation a pour but d'informer en amont les acteurs concernés de leurs tâches et obligations en cas de pénurie et de permettre aux milieux intéressés de faire part de leur point de vue.

Si une pénurie devait malgré tout survenir, la Suisse, qui ne dispose ni de sa propre production de gaz naturel ni de réservoirs de stockage de gaz, pourrait surtout prendre des mesures en vue de piloter la demande. Celles-ci auraient pour objectif d'empêcher une dégradation de la situation en matière d'approvisionnement et, partant, des interventions plus poussées.

1.1.4 Actions du Canton

Bien qu'il soit impossible d'affirmer avec certitude qu'une pénurie d'électricité s'annonce, la probabilité qu'un tel événement se produise est particulièrement élevé. La situation en matière de prix de l'électricité sur le marché libre en est un indicateur. En prenant des mesures aujourd'hui, et même si le Canton ne maîtrise pas tous les facteurs, nous serons capables de limiter les impacts d'une crise potentielle. C'est pour cette raison que le Canton a pris plusieurs mesures visant à économiser la consommation d'énergie pour ses propres bâtiments et au sein de l'administration cantonale et va soumettre au Grand Conseil un projet de décret visant à diminuer la consommation d'électricité liée à l'éclairage des bâtiments non résidentiels et des enseignes lumineuses. En parallèle, le Canton a d'ores et déjà pris des mesures visant à sécuriser certains domaines vitaux afin d'assurer la résilience du canton en cas de pénurie.

2. CONTEXTE DU PROJET DE DECRET

2.1 Stratégie cantonale

Lors de sa séance du 24 août 2022, le Conseil d'Etat a décidé d'une stratégie cantonale afin de préparer le canton face à une pénurie d'énergie.

Ainsi, afin d'anticiper l'état de préparation du canton (communes, populations, entreprises) eu égard des futures décisions du Conseil fédéral, une première série de mesures urgentes doivent être prises dans les plus brefs délais.

Le passage en mode ORCA sera en partie liée à l'évolution de la situation. Il est vraisemblable qu'au plus tard lors du passage au niveau de disponibilité ND3 d'OSTRAL, le dispositif ORCA soit activé.

2.2 Impact sur les consommateurs de plus de 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz

2.2.1 Situation générale

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan OSTRAL, les mesures de contingentement d'électricité concernent les entités consommant plus de 100'000 kWh/an d'électricité¹. Dans le canton de Vaud, près de 4'000 points de mesures sont concernés par de telles valeurs de consommation, dont 1/3 d'entités publiques et 2/3 d'entreprises privées. Cela regroupe tant des équipements d'eau potable, des stations d'épuration des eaux, des établissements pénitentiaires, des industries chimiques, des PME, etc.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan OIC, les mesures de contingentement de gaz peuvent toucher toutes les entités considérées comme non protégées. Le nombre de consommateurs non protégés n'est actuellement pas connu. Toutefois, afin de limiter le travail administratif et obtenir une réduction de la consommation avec un effort administratif raisonnable, le Canton propose de demander les données pour les entités consommant plus de 1'000'000 de kWh/an de gaz. Il s'agit également de la limite de consommation à partir de laquelle les consommateurs voient leur contingentement surveillé par l'OIC selon le projet d'ordonnance.

Comme exposé plus haut, dans une situation de contingentement, de tels consommateurs peuvent être obligés, individuellement, d'économiser une certaine quantité d'énergie. Or, selon les secteurs d'activités, ces restrictions de consommation peuvent avoir un impact important sur le fonctionnement ou la productivité de ces entités.

Il importe ainsi pour l'Etat, conformément au 2^{ème} axe stratégique prioritaire identifié, d'inciter l'ensemble des entreprises à économiser dès à présent l'électricité et le gaz et, pour les entités non protégées consommant plus de 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz, de leur permettre d'anticiper la nécessité de se préparer à un contingentement. Il est à relever que le Conseil fédéral prévoit déjà de donner des compétences de surveillance, de contrôle et de sanction aux cantons, qui devront donc s'assurer du respect des mesures auprès des consommateurs concernés.

Il est donc essentiel d'entamer suffisamment tôt les activités de planification, afin de permettre aux entités concernées de procéder aux préparatifs nécessaires en vue de réduire autant que possible les entraves générées dans leur exploitation durant une pénurie d'électricité. Les consommateurs concernés doivent donc pouvoir anticiper ces éventuelles mesures de contingentement et évaluer les différentes options à leur disposition pour réduire leur consommation, procéder aux préparatifs nécessaires à la mise en œuvre de ces différentes options, gérer l'organisation au sein de l'entreprise, etc.

Jusqu'à aujourd'hui, les entreprises consommant plus de 100'000 kWh/an d'électricité sur sol vaudois ont reçu un courrier fin 2021 de la part de leur GRD, leur demandant de se préparer à un éventuel contingentement d'électricité. Des séances d'information organisées par plusieurs GRD au début de l'année 2022 auprès des entreprises vaudoises ont connu un succès mitigé avec des taux de participation de l'ordre de 20%.

¹ Cf. art. 11 de l'Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité

2.2.2 Problématique

Les démarches du Canton visent notamment un objectif général d'information et de préparation en lien avec le risque de pénurie et ses possibles conséquences.

Plus particulièrement, l'objectif est de susciter des changements de comportement (sobriété, économies) pour réduire la consommation et les risques de rupture dans l'approvisionnement, de préparer la population, les institutions/autorités, les entreprises à affronter les périodes de pénurie, ou encore de prévenir les réactions de panique lors des délestages ou d'éventuels blackout. Le but est d'informer en amont les acteurs concernés de leurs tâches et obligations en cas de pénurie et de permettre aux milieux intéressés de faire part de leur point de vue.

S'il appartient ainsi au Canton d'anticiper et de limiter l'impact d'un possible contingentement en accompagnant les entreprises dans leurs changements de comportement, la problématique réside actuellement dans le fait que l'Etat ne dispose pas d'une liste exhaustive des entités qui pourraient être touchées par ces mesures de contingentement.

Par ailleurs, obtenir la liste des entités concernées par un potentiel contingentement permettrait également à l'Etat d'identifier les entreprises dont des problèmes d'exploitation pourraient entraîner des conséquences graves sur le fonctionnement du canton, et donc se préparer en vue d'une telle situation.

Ainsi, force est de constater qu'une communication urgente et complète de certaines données est indispensable et importante, afin de permettre à l'Etat de disposer de la liste des entités potentiellement concernées. A défaut, en l'absence de possibilité de communication et de coordination de la part du Canton, il existe un risque que les entreprises ne soient pas prêtes en cas de pénurie et que les conséquences de cette impréparation soient considérables (pertes de production, dommages possibles aux systèmes techniques, pertes économiques, manque de connaissance détaillée des systèmes de production et donc manque de priorisation dans les alimentations à assurer, etc.).

Afin de mener à bien sa politique énergétique et de l'adapter à l'évolution sur le terrain, l'art. 11 al. 1 LVL¹ dispose que « l'Etat est habilité à requérir les informations utiles sur les besoins et l'offre d'énergie dans le canton auprès des personnes susceptibles de les détenir, de préparer, de réaliser les mesures nécessaires et d'en analyser l'efficacité ». Cette disposition permet ainsi au canton d'obtenir des données fiables tant de la part des acteurs économiques, des particuliers que des autres collectivités. L'alinéa 2 précise que « les éléments obtenus dans ce cadre sont confidentiels et soumis au secret de fonction. Les secrets d'affaire et de fabrication sont garantis ».

Les gestionnaires de réseaux de distribution sont des distributeurs d'énergie qui, en leur qualité d'acteurs de la branche énergétique actifs dans la distribution et le transport d'énergie sur le territoire cantonal, disposent de données détaillées sur la quantité d'énergie distribuée. A cet effet, leur collaboration est indispensable pour la réalisation des objectifs visés.

Or, en l'état actuel du droit, l'art. 49 RLVL¹ impose seulement, pour les grands consommateurs (soit les entités dont la consommation d'électricité est supérieure à 500'000 kWh/an¹), un devoir d'annonce au service (al. 3) ainsi qu'une obligation, pour les gestionnaires du réseau de distribution électrique (GRD), de fournir annuellement au service la liste de leurs clients qui sont de grands consommateurs (al. 4).

Aucune disposition légale ne permet à l'Etat d'obliger les GRD à transmettre au service les données relatives à l'adresse de facturation des clients consommant entre 100'000 et 499'999 kWh/an d'électricité ou plus de 1'000'000 kWh/an de gaz. Ainsi, les informations actuellement en possession du Canton relatives à ces consommateurs sont incomplètes.

Or, au regard de la situation actuelle, il est indispensable pour le Canton de connaître précisément la liste des entreprises qui pourraient être touchées par des mesures de contingentement, et ce afin de communiquer et se préparer efficacement sur les enjeux liés à de telles mesures. Cette communication, qui se fera en coordination avec les GRD, permettra également aux organes de gestion de crise d'assurer l'exécution de toutes les mesures préparatoires et anticipatives pour ne pas se retrouver dans une situation plus que critique d'un point de vue de la gestion de la pénurie qui s'annonce. L'objectif n'est en aucun cas d'utiliser les données récoltées pour contrôler les grands consommateurs ou de dénoncer des entreprises à la police. Il est précisé que les informations qui seront transmises ne permettent pas d'avoir un suivi de l'évolution de la consommation en temps réel d'une entreprise mais uniquement de connaître l'identité de celle-ci et sa consommation annuelle. Il s'agit donc d'une démarche incitative et non coercitive.

¹ Art. 28c al. 1 LVL¹

Le présent projet de décret vise donc à fournir une base légale permettant au Canton d'obliger les gestionnaires des réseaux de distribution à transmettre au service en charge de l'énergie la liste des entités consommant plus de 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz, rattachés à leur adresse. Toutes les données reçues dans le cadre de cette nouvelle base légale seraient détruites à l'expiration de celle-ci.

Le présent décret sera mis en vigueur par le Conseil d'Etat immédiatement après son approbation par le Grand Conseil sans attendre le délai référendaire. Cette décision s'explique par l'urgence de la situation puisque les économies d'énergies, les contacts avec les entreprises et la préparation de celles-ci doivent être réalisées le plus tôt possible pour limiter les impacts potentiels d'une crise.

Le décret a une durée de validité jusqu'au 30 avril 2023 et le Conseil d'Etat se réserve le droit, en fonction de la situation, de le prolonger d'un an.

3. CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent EMPD est conforme à la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, qui prévoit à son article 56 que l'Etat incite la population à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles, notamment de l'énergie (al. 1) et qu'il veille à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant (al. 2). Il en va de même de la conformité aux dispositions fédérales et cantonales, notamment la loi sur l'énergie (LVLene) et la loi sur la protection des données personnelles (LPrD).

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Certaines communes vaudoises peuvent potentiellement être concernées par la transmission de données, si elles font l'objet de points de mesures avec des valeurs de consommation supérieures à 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Une conséquence indirecte du présent projet de décret est l'objectif visé de réduire la consommation d'électricité.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Les gestionnaires des réseaux de distribution opérant sur le territoire cantonal peuvent, en fonction des cas, être soumis à la loi cantonale du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD ; BLV 172.65) ou à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1).

Le présent décret a pour objectif de formuler une base légale permettant au Canton d'obliger les gestionnaires des réseaux de distribution à transmettre au service en charge de l'énergie, la liste des entités consommant plus de 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz, rattachés à leur adresse.

Une telle base légale permettra à l'Etat de collecter puis traiter des données personnelles, dans le respect des principes généraux en matière de protection des données personnelles, tels qu'inscrits dans la LPrD (légalité, finalité, proportionnalité, etc.).

Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-joint.

PROJET DE DÉCRET

ordonnant aux gestionnaires des réseaux de distribution la transmission de données relatives aux consommateurs dont la consommation dépasse 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz

du 5 octobre 2022

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 11 de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne) ;

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Les gestionnaires des réseaux de distribution opérant sur le territoire cantonal sont tenus de fournir gratuitement, dans un délai de 15 jours à compter de la demande formulée par le service en charge de l'énergie, les informations suivantes, relatives aux points de mesure des clients dont la consommation dépasse 100'000 kWh/an d'électricité ou 1'000'000 kWh/an de gaz : raison sociale (nom/adresse), lieu de consommation (points de mesure et n° EGID (ou adresse si n° EGID manquant)), consommation électrique ou de gaz (en kWh) pour l'année civile qui précède celle de la demande.

² Les gestionnaires des réseaux de distribution informent leurs clients concernés de la transmission de ces données.

³ Le service en charge de l'énergie peut communiquer les données obtenues aux autres services de l'Etat concernés si ces données sont nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues.

⁴ Les données obtenues sont confidentielles et soumises au secret de fonction. Les secrets d'affaire et de fabrication sont garantis.

Art. 2

¹ Les données obtenues peuvent être traitées par les services de l'Etat concernés, dans le but de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et limiter les risques et les conséquences d'une pénurie d'énergie, en particulier en :

- a. informant les entités concernées et les sensibiliser à la pénurie afin de les inciter à s'y préparer, en coordination avec les gestionnaires des réseaux de distribution ;
- b. identifiant les entités dont des problèmes d'exploitation pourraient entraîner des conséquences importantes sur le fonctionnement du canton.

² Les données collectées sont détruites ou rendues anonymes dès qu'elles ne sont plus nécessaires à la réalisation des tâches mentionnées à l'al.1.

Art. 3

¹ La validité du présent décret est limitée au 30 avril 2023. En cas de prolongation des risques de pénurie, elle peut être prolongée par décision du Conseil d'Etat, jusqu'au 30 avril 2024.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret qui entre en vigueur le jour suivant son adoption par le Grand Conseil.

² Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1er, lettre a, de la Constitution cantonale, et le mettra en vigueur conformément à l'alinéa précédent.