

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication (DETEC)
3003 Berne

Envoi par courriel :
Mohamed.Benahmed@bfe.admin.ch /
martin.michel@bfe.admin.ch

Réf. : 22_COU_6213

Lausanne, le 9 novembre 2022

Ordonnance sur l'instauration d'une réserve d'électricité pour l'hiver (OIRH)

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat a examiné avec attention l'Ordonnance sur l'instauration d'une réserve d'électricité pour l'hiver et vous remercie de l'avoir consulté. Moyennant les remarques et propositions ci-dessous, il se rallie au projet d'ordonnance. Il tient à souligner que si les mesures à court terme visant à garantir l'approvisionnement en électricité en hiver sont à saluer, il estime qu'il est important de tenir compte des objectifs climatiques dans l'instauration à moyen et long terme de ces infrastructures et que ces dernières ne doivent pas ralentir les efforts pour s'affranchir des énergies fossiles.

Remarques générales

- Le Conseil d'Etat salue la mise en consultation rapide de bases légales portant sur l'instauration d'une réserve d'électricité pour cet hiver et les suivants.
- Le Conseil d'Etat regrette qu'une estimation du manque d'électricité à venir n'ait pas été fournie dans les documents mis en consultation. Bien qu'il ne puisse s'agir que d'une approximation, étant donné qu'il dépend de nombreux facteurs, une fourchette des besoins d'importation durant la période hivernale peut être déterminée. Les documents disponibles sur le site de l'OFEN précisent d'ailleurs que les besoins d'importation hivernaux se situent entre 3 et 10 TWh (10 TWh étant une valeur exceptionnelle due notamment à l'arrêt prolongé de 2 centrales nucléaires suisses durant l'hiver 2015/2016).

Le Conseil d'Etat estime donc qu'il serait opportun d'indiquer dans le projet d'ordonnance la quantité d'électricité souhaitée en réserve. Or, cela n'est fait ni pour la réserve hydroélectrique (dont nous savons cependant désormais que l'appel d'offres correspondant a permis de couvrir un volume de 400 GWh, cet hiver), ni pour les centrales de réserve et les groupes électrogènes de secours (pour lesquels seule une puissance totale maximale de 1000 MW est mentionnée). Sachant que la Suisse n'a aucun problème de puissance installée (sa capacité de production est de l'ordre

de 20 GW alors que la pointe de puissance se monte à 10 GW) et que son problème est essentiellement lié à la quantité d'électricité disponible à certains moments, il aurait été préférable que le rapport explicatif développe cette problématique au lieu de se focaliser sur la puissance. Il est dès lors difficile de juger la pertinence des solutions proposées, en particulier au niveau du volume d'électricité qu'elles représentent, ainsi que des coûts par kWh. A ce titre, si le coût par kWh devait dépasser un certain seuil, le Conseil fédéral devrait procéder à un réexamen de la situation.

- Le Conseil d'Etat salue que l'article 19, al. 2, lettre a P-OIRH ne prévoit aucune exemption ce qui signifie que l'ensemble des consommateurs finaux financeront la réserve et non uniquement les clients captifs. Ainsi, la sécurité d'approvisionnement est financée par tous. Par ailleurs, un mécanisme d'interdiction de prélèvement de bénéfice sur les mesures visant à l'instauration de réserve hivernale serait souhaité ou en tout cas devrait être explicitement précisé afin d'éviter des bénéfices cachés basés sur la facturation des coûts de réseau imputables, selon l'article 15, al. 1, LApEI.
- Certaines dispositions légales cantonales et fédérales limitent l'utilisation de groupes électrogènes de secours à 50 h/an. Si cette durée est dépassée, ces installations doivent respecter des exigences plus élevées, tant en termes d'émissions (OPAir) que d'obligation de récupérer la chaleur (bases légales cantonales sur l'énergie selon le MoPEC). Il nous semble dès lors important que ce point soit clarifié dans l'OIRH par une suspension provisoire de ces obligations.
- Une réflexion devrait être menée sur des enchères pour des mécanismes de réduction de la charge (qui permettraient par exemple à des entreprises qui feraient partie des grands consommateurs de réduire leur consommation contre rémunération) devraient également être intégrés dès l'hiver 2023/2024 afin d'offrir un maximum de possibilités de réduire l'écart entre la production et la consommation. Il se pourrait d'ailleurs que la réduction de la charge soit moins chère qu'une réserve de production.
- Une coordination doit être faite entre l'application des ordonnances de réduction de la demande (dont la mise en consultation se fait encore attendre) et l'activation des réserves d'urgence. Il serait en effet nécessaire que des restrictions sur la demande (niveau 2 OSTRAL soit interdiction d'usage de certains appareils) soient mise en œuvre avant que la réserve ne soit épuisée. Concrètement, il faudrait éviter de vider complètement les barrages et les réservoirs de mazout avant de passer au niveau 2 OSTRAL.
- Au vu des situations de crise qui pourraient survenir dans les années à venir, le Conseil d'Etat demande que la Confédération, dans le cadre de l'adaptation de ses bases légales, oblige les propriétaires d'infrastructures critiques à prendre les dispositions nécessaires pour qu'ils puissent faire face aux principaux risques identifiés dans le cadre de l'analyse des risques de la Confédération et celle des cantons où se situent les infrastructures.

Protection de l'air et de bruit

Le rapport explicatif accompagnant l'ordonnance mise en consultation mentionne des assouplissements des exigences en matière de protection de l'air et de bruit, nécessaires pour les centrales de réserve, dans l'intérêt supérieur de la sécurité d'approvisionnement. L'ordonnance mise en consultation ne les précise toutefois pas, le Conseil d'Etat réserve donc sa réponse sur ce point, en particulier en ce qui concerne les conséquences environnementales, lorsque ces ordonnances seront mises en consultation.

Climat

De manière générale, les enjeux climatiques sont abordés de manière pragmatique dans l'ordonnance en cela qu'il est explicitement précisé que les « émissions de polluants et effets sur le climat doivent être limités » (art. 15, al. 2, let. d), sous réserve des priorités suivantes : 1) disposer de la puissance requise, 2) préserver les réserves limitées, 3) maintenir des coûts bas. Le Conseil d'Etat demande de mettre la priorité sur la limitation des polluants et les effets sur le climat avant la notion de coûts bas, une centrale moins nocive pour l'environnement étant généralement plus chère. Concrètement, il faudrait inverser les lettres d et c de l'alinéa 2, article 15.

Par ailleurs, pour limiter les effets sur le climat, il est prévu notamment que les centrales de réserve et les groupes électrogènes de secours servent uniquement pour la réserve et ne produisent pas pour le marché de l'électricité (art. 6, al. 3), ce qui est salué. De plus, le Conseil d'Etat soutient la modification de l'ordonnance sur le CO2 qui oblige toutes les centrales de réserves (sans exception) à participer au système d'échange de quotas d'émissions SEQE (art. 24).

Toutefois, l'article 12 P-OIRH ouvre la possibilité vers la construction de nouvelles centrales de réserve. Si le caractère incertain de l'approvisionnement électrique semble justifier une telle option pour cet hiver, cette ouverture donne toutefois un message particulièrement contre-productif quant aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à moyen terme : 1) la construction de telles installations ne va pas dans le sens d'une indépendance vis-à-vis des énergies fossiles, et 2) l'échange de quotas et la compensation carbone constituent des instruments économiques transitoires sur lesquels ne peut en aucun cas reposer raisonnablement l'atteinte de la neutralité des émissions de GES.

Remarques par article

Article 6, al. 1

La modification suivante est suggérée :

« Une réserve complémentaire d'une puissance totale allant jusqu'à 1000 MW et d'une production totale allant jusqu'à 2 TWh s'ajoute à la réserve hydroélectrique. Le DETEC peut, en concertation avec l'EICom et en tenant compte de l'art. 2, al. 2, fixer ces valeurs à des niveaux plus élevés s'il est à prévoir que les besoins augmentent. »

Article 13, al. 3

L'expression « infrastructures importantes » dans le rapport explicatif ou « infrastructures critiques » dans le projet d'ordonnance est floue et de nombreuses activités économiques se considèrent comme des activités critiques ou importantes en cas de pénurie ou de panne d'électricité.

Il est proposé que cette expression soit clarifiée par une liste exhaustive des domaines critiques afin de pouvoir identifier les groupes électrogènes de secours qui ne pourraient pas être réquisitionnés. Le Conseil d'Etat demande en particulier que les génératrices alimentant le système de santé, les constructions protégées (qui pourraient abriter des cellules de crise cantonales ou communales, notamment), le système de pompage et turbinage de l'eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées en plus des infrastructures critiques usuellement considérées fassent partie de la liste.

Par ailleurs, il n'est pas clair si les génératrices non-raccordées au réseau électrique pourront faire partie de la réserve et faire l'objet de contrat. Afin de décharger le réseau, cette possibilité pour les génératrices non-raccordées au réseau serait bienvenue.

Article 19

Le rapport explicatif indique une surcharge de travail importante pour les cantons qui hébergeraient des centrales de réserve. L'article 19 ne précise toutefois pas si les cantons peuvent recevoir un dédommagement ce travail d'exécution supplémentaire. Le Conseil d'Etat demande de compléter cet article en indiquant que l'exécution des tâches environnementales non-couverte par la législation existante sur les émoluments doit être prise en compte.

Article 23

L'article ne précise pas qui serait en charge des contrôles et dénonciations en cas de violation des dispositions de l'ordonnance.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Christelle Luisier Brodard



Aurélien Buffat

Copies

- OAE
- SG-DJES