



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Chef du Département fédéral de
l'économie, de la formation et de la
recherche
3003 Berne

Envoi par courriel : energie@bwl.admin.ch

Réf. : ID 24_COU_6516

Lausanne, le 13 novembre 2024

Réponse à la consultation fédérale sur l'ordonnance sur l'exploitation des centrales de réserve destinées à la production d'énergie électrique pour le marché en cas de pénurie grave d'électricité

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat a examiné avec attention la révision de l'ordonnance sur l'exploitation des centrales de réserve destinées à la production d'énergie électrique pour le marché en cas de pénurie grave d'électricité et vous remercie de l'avoir consulté.

Appréciation générale

Le Canton de Vaud salue le fait que le risque de pénurie d'électricité soit considéré par la Confédération comme une problématique critique. Nous partageons l'avis qu'une ordonnance spécifique doit être élaborée qui prenne en considération les enjeux et le contexte actuel de production et d'importation de l'électricité. Cependant, le Conseil d'Etat s'oppose au présent projet d'ordonnance car ce dernier n'aborde pas, selon lui, la problématique de la pénurie d'une manière suffisamment globale.

Cette ordonnance devrait en effet mieux considérer :

- le contexte de gouvernance de la pénurie,
- les contraintes du marché de l'électricité, notamment dans le cadre des négociations en cours avec l'UE concernant un accord bilatéral sur l'électricité,
- l'entier des options techniques permettant d'abaisser le risque de pénurie.

Remarques spécifiques

Le projet d'ordonnance prévoit que les centrales de réserve puissent produire de l'énergie électrique pour le marché afin d'atténuer la gravité de la pénurie. Pour remplir cet objectif, le projet d'ordonnance en question ici, prévoit que les centrales de réserve soient dispensées du respect de certaines obligations en termes d'émissions ou de bruit.

Le Conseil d'Etat estime que cette dispense s'éloigne de manière conséquente de l'esprit et des dispositions prévues par l'Ordonnance sur l'instauration d'une réserve d'électricité pour l'hiver (OIRH).

Le rapport explicatif manque de clarté quant aux buts et objectifs poursuivis par ce projet d'ordonnance. Il ne décrit par exemple pas l'intégration de cette ordonnance dans le mécanisme de gestion de crise OSTRAL et ne spécifie pas si la réserve sert :

- à palier ou minimiser l'impact d'une pénurie grave déclarée (avec OSTRAL activé)
- à prévenir ou éviter une possible pénurie en mettant sur le marché une quantité d'électricité supplémentaire en cas de pénurie imminente (avant le déclenchement d'OSTRAL)

Ces deux principes répondent pourtant à des objectifs et des règles de marché très différents. Le projet proposé semble chercher à esquiver l'éventualité de décréter une situation de pénurie grave (même de manière anticipée), ce qui permettrait de déclencher les mécanismes prévus par le plan OSTRAL tels que, par exemple, des mesures d'économie d'électricité ou des restrictions et interdictions d'utilisation de certains équipements électriques, etc. Au contraire, le projet d'ordonnance se concentre sur la possibilité de contourner certaines règles de marché et dispositions environnementales.

Pour le Conseil d'Etat, une telle approche est peu souhaitable, en particulier car elle soulève, de nombreuses questions juridiques relative à l'égalité de traitement des acteurs. En effet, dans la situation où une pénurie grave n'est pas encore déclarée et que l'on souhaite "réguler" le marché, le Canton de Vaud est d'avis que cela devrait être réalisé uniquement par les acteurs privés du domaine de l'énergie qui peuvent mettre à disposition leurs capacités de production en fonction de signaux prix définis et aux même règles ou critères que l'ensemble des acteurs (normes sur le bruit, les émissions, etc.). Dans un contexte de marché tendu mais fonctionnel, le Canton de Vaud n'admet pas un abandon des normes de bruit ou d'émission pour des activités de marché hors d'une situation de pénurie déclarée. Cela entraînerait en particulier une distorsion forte de la concurrence par rapport à d'autres acteurs actifs sur le marché et qui se doivent de respecter ces normes.

Dans cette logique, le Conseil d'Etat est également d'avis que Swissgrid ne doit en aucun cas devenir un acteur du marché en commercialisant de l'énergie électrique mais doit uniquement remplir son rôle de gestionnaire du réseau de transport et garantir la stabilité du réseau national.

Dans la situation où une pénurie grave est déclarée ou imminente, la Confédération se doit de déclencher le plan OSTRAL. Ce plan prévoit non seulement des mesures de réduction de la consommation mais également des mesures de prise de contrôle des moyens de production et de restrictions du commerce de l'électricité, notamment les exportations. Ce n'est qu'au moment du niveau de préparation 4 d'OSTRAL que les ordonnances de gestion de l'électricité sont mises en œuvre. C'est à ce niveau que des ordonnances de gestion des centrales électriques et, en particulier, d'utilisation de moyens de réserve doivent être activés. C'est dans ce contexte uniquement que la production des centrales de réserve doit être affectée, en maintenant les quelques exceptions prévues par l'OIRH.

Par ailleurs, le Canton de Vaud estime que les dispositions prévues dans l'OIRH pour les centrales de réserves sont nettement plus compréhensibles et répondent mieux à l'esprit d'une réserve d'énergie électrique.

En outre, il serait utile de considérer toutes les options technologiques qui permettent d'abaisser le risque de pénurie. En particulier, un potentiel important existe dans la réserve de capacité négative sous forme de baisse de charge des grands (voire moyens) consommateurs. Certes, la mise en œuvre peut s'avérer plus complexe que la mise à disposition de centrales de réserve, mais ce potentiel est important et ne devrait pas être écarté. De même, une réflexion sur le potentiel du stockage saisonnier de l'électricité estivale dont les excédents vont croître ces prochaines années devrait être intégré. Dans un contexte de baisse des tarifs de reprise et d'écrêtage croissant, une vision globale du rôle du stockage saisonnier devrait être considérée, même si de telles solutions ne seront probablement pas compétitives à court terme.

Finalement, le Conseil d'Etat soulève que les dispositions légales de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne peuvent pas être modifiées ou abrogées par voie d'ordonnance. Par ailleurs, l'ordonnance ne doit pas permettre de maintenir des installations non conformes pour le bruit ou l'air au-delà d'un délai raisonnable d'assainissement. Il est donc nécessaire de fixer une limite temporelle aux éventuels allègements fixés.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat s'oppose au présent projet d'ordonnance et suggère de revoir l'entier des dispositions de cette ordonnance et de clarifier sa mise en œuvre dans le contexte d'une pénurie grave déclarée ou imminente. Il renonce dès lors également à faire des propositions article par article.

Les points suivants doivent notamment être respectés ou clarifiés :

- Les centrales de réserves ne peuvent pas être actives sur le marché tant que le plan OSTRAL n'a pas été activé par le Conseil fédéral. Si les exploitants de centrales de réserves souhaitent être actives sur le marché, elles doivent respecter l'entier des prescriptions environnementales. A ce titre, une ordonnance ne peut s'affranchir de dispositions de la loi sur la protection de l'environnement.
- Swissgrid ne doit pas devenir un acteur du marché hors situation OSTRAL.
- Le moment lors duquel l'ordonnance serait activée (par exemple : après le 1er palier des restrictions / interdictions, avant le déclenchement des mesures de contingentement, etc.) doit être clarifié.

- La possibilité de valoriser la capacité de production négative (baisse de charge des grands, voire moyens consommateurs) ainsi que le stockage saisonnier des excédents croissants de production photovoltaïque estivale doit également être clarifiée.

Enfin, le choix d'édicter un tel mécanisme dans le contexte des négociations sur un accord sur l'électricité avec l'Union Européenne semble également particulièrement délicat.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Copies

- OAE
- DGE