



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication
DETEC**

29 novembre 2023

Rapport explicatif concernant

**l'ordonnance relative à l'exploitation de centrales de
réserve et de groupes électrogènes de secours en
cas de pénurie déclarée ou imminente pendant l'hi-
ver 2023-2024 et au printemps 2024**

Sommaire

1 Contexte	3
2 Grandes lignes du projet	3
2.1 Centrales de réserve et groupes électrogènes de secours	3
2.2 Protection de l'air	3
2.3 Protection contre le bruit	4
3 Comparaison avec le droit en vigueur, notamment avec le droit européen	4
4 Commentaire des dispositions	4
5 Conséquences	6
5.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	6
5.2 Conséquences sur l'économie, l'environnement et la société	6

1 Contexte

Pendant l'hiver 2022-2023, la guerre en Ukraine, la maintenance des centrales nucléaires en France et la hausse des prix de l'énergie ont tendu la situation de l'approvisionnement en électricité de la Suisse. Malgré l'évolution positive de certains facteurs durant cette période, la Suisse n'est pas à l'abri d'une pénurie d'électricité grave et imminente au cours de l'hiver 2023-2024 et au printemps 2024.

Avec l'ordonnance du 25 janvier 2023 sur une réserve d'hiver (OIRH ; RS 734.722), le Conseil fédéral a créé un instrument à titre d'assurance pour l'hiver et le printemps afin de parer aux situations exceptionnelles touchant l'approvisionnement en électricité telles que des pénuries ou des ruptures d'approvisionnement critiques. L'instrument prend la forme d'une réserve d'électricité composée d'une réserve hydroélectrique et d'une réserve complémentaire. Actuellement, les centrales de réserve de Birr (AG), de Cornaux (NE) et de Monthey (VS) ainsi que des groupes électrogènes de secours sont disponibles en tant que réserves complémentaires.

Pour l'heure, les centrales de réserve ne sont pas toutes en mesure de respecter à temps l'intégralité des dispositions légales en vigueur en matière de bruit, de protection de l'air, d'utilisation des rejets de chaleur ou d'autres dispositions cantonales. C'est pourquoi, le 21 décembre 2022, le Conseil fédéral a suspendu certaines dispositions du droit de l'environnement pour l'hiver et le printemps derniers en vertu de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531) et a mis en vigueur l'ordonnance relative à l'exploitation de centrales de réserve et de groupes électrogènes de secours en cas de pénurie déclarée ou imminente au 22 décembre 2022 (EXE n° 2022.3090 ; RO 2022 834), dont la durée de validité était limitée au 31 mai 2023.

Afin de pouvoir utiliser la réserve complémentaire pendant l'hiver 2023-2024 et au printemps 2024, le Conseil fédéral devrait édicter une ordonnance analogue. Le projet d'ordonnance relative à l'exploitation des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours lors de pénuries a pour objectif de permettre la mise en œuvre des mesures du Conseil fédéral concernant la sécurité de l'approvisionnement en électricité pour l'hiver 2023-2024 et le printemps 2024 en lien avec la réserve complémentaire. De fait, les centrales de réserve ne pourront pas toutes être en mesure de respecter d'ici à l'hiver 2023-2024 l'intégralité des dispositions légales actuellement en vigueur en matière de bruit, de protection de l'air, d'utilisation des rejets de chaleur ou d'autres dispositions cantonales. Pour garantir la possibilité de recourir aux centrales de réserve, ces règles doivent pouvoir être ajustées au cas par cas sur décision du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Il en sera ainsi pour une durée déterminée, soit du [date de l'entrée en vigueur] au 31 mai 2024.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Centrales de réserve et groupes électrogènes de secours

Le présent projet vise à permettre, si nécessaire, l'exploitation visée dans l'OIRH d'une réserve complémentaire durant l'hiver 2023-2024 et au printemps 2024. Dans le cadre de l'OIRH, il est question des turbines à gaz ainsi que des moteurs à combustion et des turbines à gaz des groupes électrogènes de secours.

La réserve complémentaire est constituée de centrales électriques (turbines à gaz ainsi que moteurs à combustion et turbines à gaz des groupes électrogènes de secours) qui participent à la réserve visée dans l'OIRH en raison d'un contrat, d'un appel d'offres ou d'une obligation. Actuellement, les exploitants des trois centrales de réserve de Birr, de Cornaux et de Monthey sont tenus de participer à la réserve d'hiver. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) conclut en outre avec chaque agrégateur de groupes électrogènes de secours (« pooler ») un contrat portant sur la disponibilité et la mise à disposition de ces infrastructures pour la réserve.

L'EICOM définit une marche à suivre concernant le recours à la réserve complémentaire. Il est possible de recourir à la réserve lorsque la quantité d'électricité demandée dépasse l'offre à la bourse de l'électricité pour le jour suivant (absence d'équilibre du marché). Comme le prévoit la LAP, le recours à la réserve complémentaire n'est possible qu'en cas de pénurie d'électricité déclarée ou imminente.

2.2 Protection de l'air

Pour que les turbines à gaz puissent également être exploitées avec des combustibles liquides, les valeurs limites fixées dans l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1) pour les oxydes d'azote (monoxyde d'azote et dioxyde d'azote) et le monoxyde de carbone sont temporairement suspendues. Le principe de précaution reste valable (meilleure limitation possible des émissions). Une autorisation du DETEC détermine l'exploitation de chaque centrale de réserve et fixe individuellement les valeurs limites. Les valeurs limites suspendues dans l'ordonnance ne le sont que pour les turbines à gaz ayant été désignées comme centrales de réserve et uniquement pour la durée d'exploitation fixée par le DETEC.

Les moteurs à combustion et les turbines à gaz des groupes électrogènes de secours visés aux ch. 827 et 837 de l'annexe 2 OPair servent aujourd'hui uniquement à garantir l'exploitation. Ils ne peuvent être utilisés qu'en cas d'approvisionnement insuffisant en électricité. Hormis les situations d'urgence, les groupes électrogènes de secours ne peuvent fonctionner qu'à des fins de tests, tout au plus pendant 50 heures par année. Suite aux modifications des limitations, les groupes électrogènes de secours intégrés par les autorités à la réserve visée dans l'OIRH seront libérés temporairement de cette limite de 50 heures par année.

Les prescriptions temporaires s'appliquent jusqu'au 31 mai 2024. À compter de cette date, les turbines à gaz et les moteurs à combustion stationnaires ne pourront fonctionner à titre de réserve complémentaire que s'ils respectent les exigences de l'OPair (ch. 83 [turbines à gaz] et 82 [moteurs à combustion stationnaires] de l'annexe 2 OPair).

Suivant le type d'installations, les prescriptions temporaires seront à l'origine d'émissions supplémentaires considérables. En établissant un ordre de priorité parmi les critères environnementaux, on parviendra à réduire les émissions supplémentaires engendrées par la réserve complémentaire. Cette hiérarchisation doit être définie dans la marche à suivre prévue dans l'OIRH (art. 13 OIRH). Les emplacements et les heures d'exploitation de la réserve complémentaire doivent être annoncés aux autorités cantonales chargées de la protection de l'air, qui peut si nécessaire exiger des informations supplémentaires dont elle aurait besoin pour évaluer les émissions.

Pour des questions d'âge et de délais extrêmement courts pour la mise à disposition, les centrales de réserve de Birr et de Cornaux ne disposent pas des équipements techniques permettant de respecter les valeurs limites en vigueur en matière de gaz d'échappement. Les groupes électrogènes de secours connaissent la même situation. Le recours aux centrales de réserve et aux groupes électrogènes de secours dans le cadre de la réserve complémentaire est limité au 31 mai 2026. L'ordonnance faisant l'objet du présent rapport n'entrera en vigueur qu'en cas de pénurie d'électricité grave imminente. Après son entrée en vigueur, les centrales de réserve et les groupes électrogènes de secours ne pourront être exploités qu'en cas d'absence d'équilibre du marché, autrement dit immédiatement avant l'avènement d'une pénurie d'électricité grave. La réserve complémentaire est une solution d'assurance pour les situations d'urgence. Les installations de cette réserve pourraient en principe être mises à niveau de manière à respecter les valeurs limites en vigueur en matière de gaz d'échappement. Les coûts correspondants sont élevés et une telle opération nécessite un certain temps. Au vu de leur utilisation strictement limitée aux cas d'urgence (aucun recours à ces installations pendant le premier hiver 2022-2023) et compte tenu de la brièveté de la période concernée (jusqu'au 31 mai 2026), la mise à niveau immédiate des installations en vue de respecter les valeurs limites en matière de gaz d'échappement n'est pas proportionnée.

2.3 Protection contre le bruit

Le droit en vigueur en matière de protection contre le bruit (art. 11 et 25 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement ; LPE ; RS 814.01) dispose que de nouvelles installations produisant du bruit ne peuvent en principe être construites que si les valeurs de planification pour le bruit sont respectées. Le législateur a prévu ici une pesée des intérêts pour les installations publiques telles que les centrales de réserve. Des exceptions peuvent être accordées si l'exploitation d'installations générant du bruit présente un intérêt prédominant. Dès lors, il n'est plus nécessaire de respecter les valeurs de planification. Cette pesée des intérêts doit être effectuée individuellement dans le cadre de chaque autorisation que le DETEC délivre en vue de l'exploitation des centrales de réserve. Il s'agira également de définir les mesures destinées à limiter les émissions sonores ainsi que les mesures nécessaires à l'isolation acoustique sur le lieu d'immission.

3 Comparaison avec le droit en vigueur, notamment avec le droit européen

Les adaptations prévues ainsi que les dispositions d'exclusion ne concernent ni le droit européen, ni un autre droit international.

4 Commentaire des dispositions

Préambule

L'ordonnance se base sur les art. 31, al. 2, let. a, et 32, al. 1 et 2, let. a, de la LAP.

Art. 1 But

L'objectif de la présente ordonnance est de permettre la mise en œuvre des prescriptions décidées par le Conseil fédéral dans son arrêt du 17 août 2022. Lors de sa séance du 17 août 2022, le Conseil fédéral a décidé que le DETEC et le DEFR pouvaient mener des négociations en vue de contrats visant le recours à des centrales de réserve. Les centrales de Birr (AG), de Cornaux (NE) et de Monthey (VS) sont disponibles comme centrales de réserve. La présente ordonnance régit également l'utilisation des moteurs à combustion et des turbines à gaz des groupes électrogènes de secours destinés à intégrer la réserve complémentaire.

Art. 2 Dispositions non applicables aux centrales de réserve

Pour pouvoir alimenter à brève échéance avec du gaz et parfois aussi avec du fioul les turbines à gaz fonctionnant au titre de centrales de réserve, les valeurs limites pour le monoxyde de carbone (CO) et les oxydes d'azote (NOx) seront suspendues temporairement pour l'hiver 2023/2024 jusqu'au 31 mai 2024. Cette disposition ne s'applique qu'aux centrales de réserve. Le DETEC fixe individuellement les valeurs limites pour chaque centrale de réserve dans une autorisation (cf. art. 7, al. 2).

Art. 3 Limitations des émissions pour les centrales de réserve

Le principe de précaution ancré dans le droit sur la protection de l'environnement (cf. art. 11, al. 2, LPE), qui impose de limiter les émissions à la source, s'applique également aux centrales de réserve. Toutefois, c'est ici la composante temporelle qui est déterminante : les mesures visant à limiter les émissions ne doivent être appliquées que dans la mesure où elles ne limitent ou n'empêchent pas le recours aux centrales de réserve en temps voulu durant l'hiver 2023/2024, si ce recours est nécessaire. Les installations doivent donc pouvoir être exploitées, dans la mesure du possible, avec la puissance maximale qu'il est techniquement possible d'atteindre. Les prescriptions spécifiques aux installations sont fixées dans l'autorisation que le DETEC doit octroyer pour les centrales de réserve (cf. art. 7).

Art. 4 Dispositions pour les groupes électrogènes de secours

Pour que les autorités puissent utiliser à brève échéance comme réserve complémentaire les moteurs à combustion et les turbines à gaz des groupes électrogènes de secours, il est nécessaire de suspendre temporairement la limitation de la durée d'exploitation fixée à 50 heures par année. Les exceptions seront valables jusqu'au 31 mai 2024. Au-delà de cette date, les groupes électrogènes de secours devront à nouveau respecter les exigences de l'ordonnance sur la protection de l'air, notamment les dispositions concernant les moteurs à combustion et les turbines à gaz visés à l'annexe 2, ch. 82 et 83, OPair.

Art. 5 Limitations des émissions pour les groupes électrogènes de secours

La procédure qui a cours actuellement pour fixer les limitations des émissions pour les groupes électrogènes de secours reste inchangée. Les valeurs limites actuelles fixées dans l'ordonnance sur la protection de l'air ou par les autorités cantonales compétentes s'appliquent. Le principe de précaution qui s'applique dans le droit de l'environnement a été à nouveau mentionné explicitement afin de préciser que les émissions doivent être limitées autant que possible.

Art. 6 Dispositions cantonales et communales non applicables

Au niveau cantonal, toutes les dispositions des domaines mentionnés (al. 1, let. a à d) susceptibles de compromettre le recours en temps voulu aux centrales de réserve et aux groupes électrogènes de secours sont déclarées non applicables. Cette solution répond notamment aux avis exprimés par les cantons lors de la procédure de consultation relative à l'ordonnance sur une réserve d'hiver.

Toutefois, les dispositions visées ne sont déclarées non applicables que pour autant que cela soit nécessaire. Les dispositions cantonales et communales imposant des adaptations d'installations ou des mesures qu'il est possible de réaliser en temps voulu restent applicables.

Art. 7 Procédure concernant les centrales de réserve

Le DETEC est chargé d'octroyer les autorisations pour les centrales de réserve. Cette approche permet de régler l'exploitation des installations en fixant des conditions au cas par cas. Chaque autorisation définit notamment les limitations des émissions pour le monoxyde de carbone et les oxydes d'azote, ainsi que les mesures destinées à limiter les émissions de bruit et les mesures d'isolation acoustique nécessaires. Il convient en particulier de veiller à ce qu'avant leur mise en service en tant que centrales de réserve, les installations soient paramétrées ou réglées pour un fonctionnement optimal en matière d'émissions. À cet effet, il faudra mesurer les émissions et transmettre les résultats à l'autorité compétente. Cela permettra d'assurer un fonctionnement optimal des installations. L'élaboration de l'autorisation est placée sous l'égide de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), qui collaborera étroitement et suffisamment tôt avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Les groupes électrogènes de secours ont déjà été autorisés ou déclarés légaux par les cantons. Aucune autorisation supplémentaire n'est nécessaire de la part de la Confédération.

Art. 8 Obligation d'annonce et contrôles

L'exploitant d'installations intégrées à la réserve en vertu de l'OIRH (centrales de réserves ou groupes électrogènes de secours) doit annoncer celles-ci dans un délai d'une semaine à l'autorité cantonale chargée de la protection de l'air et lui rendre des comptes tout au long de la durée d'exploitation au titre de la réserve complémentaire. À cet effet, il lui soumettra un rapport détaillant au minimum le nombre d'heures d'exploitation ou le relevé du compteur des heures d'exploitation indiquant les données mesurées au début et à la fin de la période d'exploitation de l'installation en tant que centrale de réserve. L'autorité cantonale chargée de la protection de l'air peut demander à ce que les émissions soient documentées, par exemple sous la forme d'une déclaration d'émission, d'un relevé d'émissions ou d'immissions récent, ou encore d'un calcul de dispersion.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les conséquences principales pour la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne découlent de l'arrêt du Conseil fédéral du 17 août 2022 précité. Ces conséquences sont décrites en détail dans le rapport explicatif concernant l'OIRH. La présente ordonnance n'occasionne aucune conséquence supplémentaire.

5.2 Conséquences sur l'économie, l'environnement et la société

Les conséquences principales sur l'économie, l'environnement et la société découlent de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 août 2022 précité. Ces conséquences sont décrites en détail dans le rapport explicatif concernant l'OIRH. La présente ordonnance n'occasionne aucune conséquence supplémentaire.