



Berne, le 21 août 2024

Ordonnance relative à l'exploitation de centrales de réserve pour la production d'énergie électrique destinée au marché en cas de pénurie grave

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

Table des matières

1. Contexte	2
2. Commentaire des dispositions.....	3
3. Conséquences.....	7
3.1. Conséquences pour la Confédération.....	7
3.2. Conséquences pour les cantons et les communes.....	8
3.3. Conséquences économiques, environnementales ou sociales.....	8

1. Contexte

L'ordonnance du 25 janvier 2023 sur une réserve d'hiver (OIRH ; RS 734.722) est entrée en vigueur le 15 février 2023. Elle règle la constitution annuelle d'une réserve hydroélectrique et la mise à disposition d'une réserve complémentaire comprenant des centrales de réserve, des groupes électrogènes de secours et des installations de couplage chaleur-force (installations CCF), afin d'accroître la résilience de l'approvisionnement en électricité durant l'hiver en Suisse. L'OIRH a effet jusqu'au 31 décembre 2026. Le Conseil fédéral a introduit la réserve d'électricité par voie d'ordonnance, en s'appuyant sur les art. 9 et 30, al. 2, de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7) et sur les art. 5, al. 4, et 38, al. 2, de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531). L'introduction d'une base plus spécifique dans la LApEI, qui décrit et inscrit la réserve d'électricité de manière suffisante et à l'échelon approprié, est par ailleurs au programme. Lors de sa séance du 1^{er} mars 2024, le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement le message concernant les adaptations correspondantes de la LApEI, de la loi sur l'énergie et de la loi sur le CO₂¹.

Selon le droit en vigueur, il est possible de recourir à la réserve d'électricité lorsque la quantité d'électricité demandée dépasse l'offre à la bourse de l'électricité pour le jour suivant (absence d'équilibre du marché). Il s'agit, le cas échéant, d'opérer sur la base des consignes concernant le recours à la réserve d'électricité définies par la Commission fédérale de l'électricité (EiCom), qui sont précisées à l'art. 17 OIRH. En cas d'équilibre du marché, un recours à la réserve est aussi possible à titre exceptionnel, afin d'assurer la stabilité de l'exploitation du réseau si elle est menacée ou d'honorer des accords de solidarité internationaux. Les centrales de réserve peuvent exceptionnellement être utilisées de manière anticipée pour amener de l'énergie supplémentaire à la réserve hydroélectrique (art. 19, al. 3, OIRH). L'électricité supplémentaire alors produite ne peut être utilisée que pour la réserve d'électricité ; les centrales de réserve ne doivent pas produire d'électricité pour le marché (art. 11, al. 1, OIRH). L'absence d'équilibre du marché est un critère technique qui peut, mais pas forcément, être rempli en cas de pénurie d'électricité. En principe, les mesures d'intervention fondées sur la LAP doivent être prises avant une défaillance généralisée du système, ce qui réduit également le risque d'une absence d'équilibre du marché. Cependant, ce risque pourrait se matérialiser indépendamment d'une pénurie d'électricité. Il n'est dès lors pas possible de garantir, sur la base de l'OIRH, la possibilité de recourir effectivement à la réserve d'électricité en cas de pénurie imminente ou déclarée.

En complément des possibilités d'intervention prévues par l'OIRH, l'ordonnance faisant l'objet du présent rapport explicatif vise donc à permettre d'utiliser les centrales de réserve de manière ciblée en cas de pénurie d'électricité. Elle règle le recours aux

¹ FF 2024 710

centrales de réserve à titre de mesure d'intervention fondée sur la LAP. Contrairement à ce que prévoit l'OIRH, l'énergie supplémentaire produite est destinée à alimenter le marché de l'électricité.

Le Conseil fédéral sera ainsi à même d'agir sur l'offre d'énergie électrique, en plus des mesures de gestion réglementée visant à gérer la demande qu'il a déjà la possibilité d'adopter. Les centrales de réserve doivent en principe pouvoir être utilisées en même temps que les mesures de gestion de la demande, afin d'atténuer, le cas échéant, les conséquences de ces dernières pour la population et l'économie et d'éviter – ou tout au moins de retarder – un durcissement des mesures en place ou le déploiement de mesures de gestion réglementée plus drastiques (délestages).

Le Conseil fédéral dispose ainsi d'une autre mesure d'intervention à laquelle il pourrait recourir si nécessaire, moyennant une pesée générale des différents intérêts en présence (environnementaux, économiques et sociétaux). À l'instar des mesures de gestion réglementée pour gérer la demande, le recours aux centrales de réserve pour le marché doit être proportionnel et faire l'objet d'une pesée des intérêts². Il faut éviter les fausses incitations sur le marché. Les mesures d'allégement basées sur le marché, par exemple la déconnexion volontaire en cas de prix très élevés, ne doivent pas être écartées. L'ordonnance proposée ne sera appliquée que si une pénurie grave, à laquelle les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens, est imminente ou déclarée.

L'économie et la population ne comprendraient guère qu'après la prise de mesures restrictives prévues par la LAP, de larges pans de la vie publique, de l'économie et de la société soient limités, voire à l'arrêt sans que l'on puisse recourir aux réserves d'électricité disponibles, notamment aux centrales de réserve.

L'ordonnance présentée dans ces lignes se base sur le droit actuel. Elle sera adaptée lors de l'entrée en vigueur des actes législatifs révisés (notamment lors d'une révision de la LApEI).

2. Commentaire des dispositions

Art. 1

L'ordonnance est une mesure d'intervention économique basée sur la LAP et permet d'exploiter les centrales de réserve mentionnées dans l'OIRH pour la production d'énergie électrique destinée au marché.

² TAF A 1706/2023 du 19 février 2024 consid. 12.

La réserve hydroélectrique de l'OIRH ne sera pas affectée par l'entrée en vigueur de l'ordonnance proposée et restera disponible comme assurance en cas de déséquilibre du marché. De même, la réserve d'électricité complémentaire comprenant des groupes électrogènes de secours et des installations de couplage chaleur-force restera intouchée, de sorte à permettre, en cas de pénurie, aux consommateurs d'électricité affectés par un contingentement immédiat, un contingentement ou des délestages de disposer librement de leurs groupes électrogènes de secours et de les utiliser comme ils le souhaitent en fonction de leurs besoins. L'économie doit pouvoir conserver ce degré de liberté, qui ne doit pas être mis à mal par une utilisation ordonnée par le Conseil fédéral. Qui plus est, contrairement aux autres parties de la réserve complémentaire, les centrales de réserve ne peuvent pas produire pour le marché de l'électricité. Dès lors, seule l'ordonnance proposée peut autoriser, en exécution de la LAP, l'exploitation des centrales de réserve à des fins non définies dans l'OIRH.

Art. 2

Les centrales de réserve doivent pouvoir fournir un apport d'énergie supplémentaire au marché de l'électricité afin d'atténuer la gravité de la pénurie et, partant, les conséquences pour la population et l'économie, et ne sont pas disponibles au titre de réserve complémentaire prévue par l'OIRH tant que l'ordonnance proposée est en vigueur. Leur utilisation est cependant envisageable uniquement en cas de pénurie imminente ou déclarée. À noter que des prix élevés ne sont pas une raison suffisante pour conclure à une pénurie imminente.

Art. 3

La suspension de certaines dispositions du droit fédéral qui seraient contraires à l'exploitation des centrales de réserve pour le marché de l'électricité peut être prévue dans le cadre de la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances.

L'art. 11, al. 1, OIRH doit être déclaré non applicable en ce qui concerne l'exploitation des centrales de réserve prévue par l'ordonnance proposée, étant donné que les centrales de réserve produiront de l'électricité pour le marché. De même, l'art. 11, al. 2^{bis}, OIRH doit être déclaré non applicable, car si les centrales de réserve sont exploitées conformément à l'ordonnance proposée, l'exploitant ne peut plus utiliser la centrale intégrée à l'entreprise pour ses propres besoins. La mesure fondée sur la LAP a la primauté sur l'OIRH (cf. également l'art. 11, al. 2^{ter}, OIRH). En outre, l'application de l'art. 18 OIRH est suspendue. Le déroulement du recours aux centrales de réserve diffère en effet de ce que prévoit l'art. 18 OIRH. Lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance proposée, il est prévu d'exploiter en principe toutes les centrales de réserve disponibles, pour autant que leur énergie électrique ait pu être commercialisée. Afin de garantir que l'exploitation génère le moins d'émissions de bruit ou de polluants possible et que son impact sur le climat soit minimal, on s'appuie, par analogie et autant que faire se peut, sur les consignes les plus récentes de l'EiCom concernant le recours aux centrales de la réserve d'hiver. À titre d'exemple, les centrales de réserve qui peuvent être exploitées au gaz ou au fioul doivent privilégier l'exploitation au gaz.

Il est actuellement prévu que les contrats avec les centrales de réserve (Birr, Monthey, Cornaux) arrivent à échéance le 31 mai 2026. Si l'ordonnance entre en vigueur avant cette date, certaines dispositions environnementales devront être assouplies dans la mesure où elles sont en contradiction avec l'exploitation de centrales de réserve. En particulier, la centrale temporaire de Birr, opérationnelle depuis mars 2023, n'est actuellement pas en mesure de respecter les dispositions environnementales de l'ordonnance sur la protection de l'air³ pour ce qui a trait notamment aux oxydes d'azote. D'ici à fin 2026, elle devra être démantelée ou transformée de manière à assurer sa conformité avec les prescriptions environnementales.

Si l'ordonnance entre en vigueur après le 31 mai 2026, il conviendra de tenir compte des conditions-cadres qui régiront les centrales de réserve de la réserve d'électricité.

La suspension de l'application de dispositions de la LApEI se fonde sur l'art. 34 LAP, en vertu duquel le Conseil fédéral peut suspendre certaines dispositions d'autres lois fédérales pour la durée des mesures d'intervention économique, ici, l'utilisation temporaire des centrales de réserve pour le marché. Les dispositions concernées doivent être ajoutées à l'annexe 1 de la LAP au moyen d'une ordonnance séparée pendant la durée de validité de leur non-applicabilité, puis supprimées de l'annexe une fois la mesure arrivée à échéance. En l'occurrence, l'art. 18, al. 6, LApEI doit être déclaré non applicable, car cette disposition ne permet pas à la société nationale du réseau de transport Swissgrid d'être active dans le commerce d'énergie électrique (exception faite des services-système).

Art. 4

Le principe de précaution ancré dans le droit sur la protection de l'environnement (art. 11, al. 2, de la loi sur la protection de l'environnement), qui impose de limiter les émissions à la source, s'applique également aux centrales de réserve. 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 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) délivre pour les centrales de réserve (cf. art. 5).

Art. 5

Le DETEC est chargé de délivrer l'autorisation d'exploiter une centrale de réserve. Ce document doit présenter les motifs justifiant l'exploitation de la centrale de réserve et comprendre notamment la pesée des intérêts effectuée par le Conseil fédéral. Ces motifs devront aussi figurer dans la proposition au Conseil fédéral concernant l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Le Tribunal administratif fédéral pourra ainsi contrôler la proportionnalité de la décision.

Les dispositions cantonales et communales dans les domaines évoqués plus haut qui sont en contradiction avec l'exploitation de centrales de réserve sont déclarées non applicables. Cette solution répond aux avis exprimés par les cantons lors de la procédure de consultation relative à l'OIRH.

L'autorisation du DETEC permet de régler l'exploitation des installations en fixant des charges 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).

Art. 6

Les exploitants rendent les centrales de réserve fonctionnelles. Ils communiquent à Swissgrid la puissance et l'énergie disponibles ainsi que d'autres informations nécessaires à la commercialisation, telles que le fonctionnement au démarrage et à l'arrêt de la production et la durée d'exploitation maximale ou minimale de l'installation.

Swissgrid commercialise l'énergie électrique sur le marché suisse par mise aux enchères en fonction des disponibilités notifiées par les exploitants de centrales. Il peut s'agir de formes d'enchères connues, comme les bourses, ou d'enchères organisées spécialement par Swissgrid (opérations de gré à gré). Dans les deux cas, c'est le marché qui fixe le prix de l'énergie supplémentaire disponible. Swissgrid dispose du savoir-faire nécessaire pour réaliser ce type de ventes. L'énergie supplémentaire est destinée à être utilisée exclusivement en Suisse. Les conditions régissant le marché de l'électricité ne permettent toutefois pas d'assurer un contrôle absolu de cette exigence.

Swissgrid demande l'énergie électrique qu'elle commercialise aux exploitants des centrales de réserve. Le recours à la réserve se déroule autant que faire se peut de la manière décrite à l'art. 18 OIRH : dès que les exploitants des centrales de réserve ont effectué leur notification, la société nationale du réseau de transport recourt aux centrales de réserve, en connaissance de leur disponibilité et de toutes les restrictions techniques et juridiques imposées.

Art. 7

L'indemnisation des exploitants des centrales de réserve est régie par l'art. 20 OIRH.

Art. 8

L'exploitant d'installations intégrées à la réserve en vertu de l'OIRH en tant que centrales de réserve doit déclarer 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.

Art. 9

Swissgrid informe le domaine Énergie de l'énergie électrique produite et mise sur le marché par les centrales de réserve ainsi que des effets de l'exploitation de celles-ci sur la pénurie.

Elle informe l'EiCom de l'exécution de l'utilisation, de l'énergie électrique produite, des coûts occasionnés, et du bénéfice ou de la perte qui en résulte.

Art. 10

Si Swissgrid réalise un bénéfice ou une perte lors de la vente de l'énergie supplémentaire, le montant doit être pris en compte dans le calcul des coûts de la réserve d'électricité, de manière analogue à ce qui se fait pour la vente de services-système. Les coûts de la réserve d'électricité sont facturés aux consommateurs finaux en tant que poste distinct de la rémunération de l'utilisation du réseau. Les bénéfices qui seraient réalisés peuvent alors faire baisser les coûts de la réserve d'électricité, au profit de tous les consommateurs finaux.

Art. 11

Cette disposition règle l'entrée en vigueur de l'ordonnance et sa durée de validité.

3. Conséquences

3.1. Conséquences pour la Confédération

Les conséquences de l'ordonnance proposée sur les finances et l'état du personnel de la Confédération sont les mêmes que celles de l'OIRH. La mise à disposition et l'exploitation des centrales de réserve n'ont pas d'incidence sur le budget de la Confédération. Tous les coûts – dans la mesure où ils ne peuvent pas être couverts par les recettes générées par l'électricité produite – sont répercutés sur la rémunération de l'utilisation du réseau, comme le prévoit l'art. 22 OIRH, et donc payés par les consom-

mateurs d'électricité. Pour des questions de TVA, les dépenses et les recettes liées aux centrales de réserve doivent toutefois être réglées par le budget fédéral, ce qui nécessite des crédits budgétaires et des postes de revenus dédiés. Les dépenses sont couvertes par des recettes d'un montant équivalent. Le Conseil fédéral a demandé un crédit supplémentaire et un crédit additionnel (crédit d'engagement) dans le cadre du supplément I au budget 2024. Ces crédits couvrent la mise à disposition et le maintien en condition opérationnelle des centrales de réserve, mais pas leur exploitation. En cas d'urgence, le financement sera assuré par les instruments urgents de la Confédération, parmi lesquels figure le crédit supplémentaire urgent.

3.2. Conséquences pour les cantons et les communes

Les centrales de réserve ont notamment des conséquences environnementales (cf. également plus bas). Les cantons et les communes où les centrales de réserve doivent être implantées sont donc particulièrement concernés (cf. également le rapport explicatif concernant l'OIRH). Les dépenses des autorités sont principalement dues à la mise à disposition des centrales de réserve et non à leur exploitation.

3.3. Conséquences économiques, environnementales ou sociales

La possibilité d'utiliser des centrales de réserve en cas de pénurie imminente ou déclarée accroît la sécurité de l'approvisionnement en électricité pour les entreprises et les ménages en Suisse. Cette solution a pour but de contribuer à atténuer autant que possible une pénurie d'électricité, pénurie qui peut, selon son intensité et sa durée, avoir un impact considérable sur l'économie et la population, et se solder par des coûts élevés.

Dans le même temps, les centrales de réserve ont un impact négatif sur l'environnement lorsqu'elles fonctionnent à l'aide d'énergies fossiles (gaz ou fioul). Plusieurs dispositions environnementales sont assouplies afin que les centrales de réserve puissent être exploitées même lorsqu'elles ne sont pas totalement en mesure de respecter les dispositions environnementales en vigueur. Le principe de précaution reste de rigueur (meilleure limitation possible des émissions). Une autorisation du DETEC détermine l'exploitation de chaque centrale de réserve et fixe individuellement les valeurs limites.

La mise à disposition et l'utilisation éventuelle de centrales de réserve engendrent des coûts qui doivent être supportés par tous les consommateurs d'électricité. L'exploitation des centrales de réserve étend les mesures d'intervention de la Confédération visant à empêcher l'apparition d'une pénurie d'électricité au mécanisme de l'absence d'équilibre du marché prévu à l'art. 18 OIRH. L'étendue et la durée de l'exploitation ont également une incidence sur le coût des hydrocarbures et de l'énergie d'ajustement qui serait nécessaire. Ces coûts sont répercutés sur les consommateurs d'électricité par le biais de la rémunération de l'utilisation du réseau. L'exploitation des centrales

de réserve n'est pas prévue en termes de coûts dans l'ordonnance, puisqu'il n'est pas possible d'en évaluer la date, la durée et l'étendue. En cas de pénurie, le financement sera assuré par les instruments urgents de la Confédération, parmi lesquels figure le crédit supplémentaire urgent. Comme l'ordonnance proposée prévoit que les centrales de réserve produisent exclusivement pour le marché en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, il y a tout lieu d'admettre que leur exploitation générerait des bénéfices et que la rémunération pour utilisation du réseau s'en trouverait réduite au profit des consommateurs d'électricité.