

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Monsieur le Conseiller fédéral Albert Rösti

Par e-mail à: gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch

Berne, le 11 septembre 2023

Consultation relative aux modifications de la loi sur l'approvisionnement en électricité (réserve d'électricité)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Dans un courrier du 28 juin 2023, vous nous avez invités à participer à la consultation relative à la révision législative précitée. Nous vous remercions de nous offrir cette possibilité. La présente prise de position a été élaborée en collaboration avec la Conférence des services cantonaux de l'énergie (EnFK) et la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE).

I. Remarques générales

Les comités de l'EnDK et de la DTAP accueillent favorablement le principe de la révision proposée. Elle instaure une base légale pour renforcer l'approvisionnement en électricité dans des situations exceptionnelles, non seulement en utilisant l'hydraulique à accumulation, mais aussi des centrales de réserve, des groupes électrogènes de secours et des installations de couplage chaleur-force (et le cas échéant aussi en réduisant la demande). L'intégration de ces instruments dans la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) permet de réduire les incertitudes et risques actuels pour les acteurs impliqués. Les comités des Conférences des directeurs estiment cependant que certains points méritent d'être améliorés. Ces points seront abordés en détail au chiffre II.

Nous rappelons cependant que la réserve d'électricité **ne contribue pas à améliorer la situation de l'approvisionnement à long terme** en Suisse. Un **renforcement massif de la production d'énergie renouvelable** en Suisse et un **accord sur l'électricité avec l'UE** sont nécessaires pour garantir la sécurité d'approvisionnement. Les négociations avec l'UE doivent donc être prises en main rapidement.

La réserve d'électricité proposée constitue certes une solution d'assurance appropriée pour parer à une situation d'urgence, à savoir des difficultés d'approvisionnement critiques, voire un risque de pénurie. **Mais les coûts sont élevés** et seront supportés par les consommateurs finaux. Selon le message, environ 790 millions de francs seront générés entre 2023 et avril 2024 pour les centrales de réserve existantes, y compris les groupes électrogènes de secours, ce qui correspond à une augmentation de la rémunération pour l'utilisation du réseau d'environ 0,5 c./kWh, en plus des coûts de la réserve hydroélectrique (actuellement 1,2 c./kWh). L'exploitation des installations exige des ressources importantes et a des conséquences négatives sur l'environnement. Les comités de l'EnDK et de la DTAP estiment par conséquent qu'il est impératif de **minimiser autant que possible** l'ampleur de la réserve destinée à la production. Les surdimensionnements doivent être évités. Il faut en outre veiller à ce que la réserve d'électricité ne soit utilisée **que dans un cas d'urgence extrême** ou lorsqu'une pénurie semble se dessiner.

Nous considérons qu'il est regrettable d'avoir certes créé une base légale pour la réduction de la demande («réserve liée à une réduction de la consommation»), mais de renoncer dans un premier temps à l'utiliser. Même si l'introduction d'un instrument destiné à réduire la demande soulève des questions complexes liées à sa mise en œuvre, celle-ci devrait être poursuivie, notamment parce qu'elle serait sans doute moins coûteuse que les mesures concernant la production. Une telle réserve doit être prévue pour le cas où le marché serait dépassé. L'appel d'offres correspondant serait requis en amont. Mais les

coûts, autrement dit la rémunération du fournisseur de la réserve liée à une réduction de la consommation, ne seraient dus qu'en cas de recours.

II. Prise de position sur certains aspects du projet

1. Réserve d'électricité (art. 8a)

Rémunération pour la conservation

À certains endroits, les dispositions du présent projet semblent floues ou incomplètes. L'ordonnance sur une réserve d'hiver en vigueur évoque par exemple le rôle des agrégateurs de groupes électrogènes de secours et leur accorde un forfait pour prestations. Or le présent projet est dépourvu de base légale pour ce groupe d'acteurs et ne différencie pas explicitement les exploitants des agrégateurs. Un **amendement** de la loi pourrait apporter une clarification à ce sujet.

Indemnisation forfaitaire pour la réserve hydroélectrique

Conformément à l'art. 8a al. 6 let. c, les exploitants reçoivent une «indemnité forfaitaire modérée pour la conservation d'eau, qui tient compte de la situation actuelle sur le marché, de la différence de prix sur le marché de l'électricité entre les mois d'hiver et les mois d'été ainsi que de la valeur de la flexibilité» fixée par le Conseil fédéral. Étant donné que le législateur renonce à l'appel d'offres et contraint en lieu et place les exploitants à la participation, ce qui interfère avec leur propriété, le Conseil fédéral devrait veiller à ce que la rémunération **indemnise** notamment les **coûts d'opportunité** des exploitants **de façon appropriée**.

Recours sans équilibre de marché

L'art. 8a al. 6 let. e prévoit que la réserve complémentaire puisse également être utilisée en avance, afin d'éviter une pénurie d'électricité future qui se profile. Ainsi, on économise p. ex. l'énergie dans les réservoirs d'eau pour la fin de l'hiver, afin d'empêcher une pénurie d'électricité. Cette disposition est complétée par une let. h, selon laquelle le recours à la réserve d'électricité est coordonné avec les mesures relevant de l'approvisionnement économique du pays afin de pouvoir faire face à des situations d'approvisionnement critiques de la façon la moins contraignante possible. L'EnDK et la DTAP soutiennent explicitement ces deux dispositions. Il faut de toute urgence une certaine **flexibilité et coordination**, tant pour ce qui est de l'utilisation des mesures concernant la production visées par la LApEI que des **mesures concernant la consommation selon la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP)**. Ainsi, il peut p. ex. être judicieux de prévenir une pénurie d'électricité en imposant précocement des restrictions de consommation relativement modérées selon la LAP (p. ex. renonciation à l'éclairage des vitrines, débranchement des saunas privés, etc.) et ce avant de prélever une énergie précieuse de la réserve hydroélectrique ou de mettre en route des centrales de réserve polluantes. L'EnDK et la DTAP estiment que cette **coordination** constitue un **levier majeur** pour empêcher efficacement une pénurie. Afin de souligner l'importance de cette coordination, les Conférences des directeurs recommandent de transformer la disposition potestative en une disposition contraignante dans un nouvel al. 7.

Proposition: radiation de la let. c h à l'art. 8a al. 6 P-LApEI et reprise dans un nouvel al. 7

⁶ *Le Conseil fédéral règle les modalités et peut notamment prévoir:*

(...)

~~*h. la coordination du recours à la réserve d'électricité et des mesures relevant de l'approvisionnement économique du pays afin de pouvoir faire face à des situations d'approvisionnement critiques de la façon la moins contraignante possible.*~~

Nouveau:

⁷ *Le Conseil fédéral coordonne le recours à la réserve d'électricité et des mesures relevant de l'approvisionnement économique du pays afin de pouvoir faire face à des situations d'approvisionnement critiques de la façon la moins contraignante possible.*

2. Dispositions relatives à la participation de centrales de réserve, de groupes électrogènes de secours et d'installations CCF à la réserve d'électricité (art. 8b)

Restrictions de l'utilisation

Selon le présent projet, les centrales de réserve ne peuvent pas produire de l'électricité pour le marché (art. 8b al. 1 LApEI). Le rapport explicatif autorise en revanche explicitement une utilisation des générateurs afin de maintenir la tension du réseau, à condition que la disponibilité de la réserve ne s'en trouve pas limitée. L'EnDK et la DTAP jugent cette utilisation judicieuse afin de maintenir la stabilité du système. L'ordonnance sur une réserve d'hiver en vigueur autorise déjà les exploitants à fournir de l'électricité pour des services-système (cf. art. 11 al. 2 et art. 16 al. 2 OIRH), mais seulement s'ils respectent les valeurs limites d'émission et les prescriptions cantonales. Cette restriction est importante et nous pensons qu'elle devrait également être intégrée dans la présente loi.

Proposition: complément à l'art. 8b al. 1 P-LApEI (phrase soulignée)

¹ Les centrales de réserve peuvent produire de l'électricité exclusivement pour la réserve d'électricité et non pour le marché. Leurs exploitants doivent veiller à ce que la disponibilité de leurs centrales soit la plus élevée possible. En dehors de la période de disponibilité, les exploitants sont autorisés à proposer de l'électricité pour des services-système dans la mesure où ils respectent les valeurs limites d'émission et les prescriptions cantonales.

Limitation temporelle des allègements

Nous sommes en principe d'accord pour que des allègements des dispositions de l'ordonnance sur la protection de l'air soient possibles. Leur formulation dans le présent projet de loi (art. 8b al. 4 let. f) est toutefois trop vague. Les comités de l'EnDK et de la DTAP approuvent une limitation temporelle pour accorder ces allègements. Ce délai devrait être mis à profit pour assainir les installations concernées et faire en sorte qu'elles soient dans un état conforme à la loi (voir aussi la proposition 2 ci-dessous).

Proposition: compléter l'art. 8b al. 4 let. f P-LApEI par une phrase (soulignée)

⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités et peut notamment édicter des prescriptions concernant: (...)

f. des allègements temporaires de dispositions de l'ordonnance sur la protection de l'air et de dispositions cantonales d'exploitation définis au cas par cas pour les centrales de réserve et les groupes électrogènes de secours pour autant qu'il ne soit pas possible de constituer la réserve conformément à l'art. 8a, al. 2, let. b, et 2^{bis} dans le dimensionnement fixé par l'EICom sans l'octroi d'un allègement. De tels allègements sont possibles jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard.

Soutien financier des modernisations

Dans le sous-chapitre «Groupes électrogènes de secours et installations CCF» du chapitre 3.1.1 du rapport explicatif, il est précisé que les groupes électrogènes de secours participant à la réserve d'électricité doivent, dans la mesure du possible, être améliorés pour être au même niveau que les moteurs à combustion stationnaires ordinaires. Cela requiert une modernisation technique des moteurs à combustion stationnaires ordinaires selon l'annexe 2, ch. 82 OPair. Nous saluons explicitement une telle modernisation à l'état actuel de la technique de toutes ces installations dans le sens du principe de précaution. Nous demandons que le financement de cette modernisation soit également réglé dans la loi. Le rapport explicatif évoque une indemnisation en lien avec la participation volontaire au pool d'installations de la réserve d'électricité. Au sens large, celle-ci pourrait également soutenir la modernisation des groupes électrogènes de secours qui participent à la réserve d'électricité.

Proposition: compléter l'art. 8b LApEI par un nouvel al. 6 P-LApEI

⁶ Les centrales de réserve et les groupes électrogènes de secours qui participent à la réserve d'électricité visée aux al. 2 let. b et 2^{bis} doivent être modernisés pour être en conformité avec l'OPair jusqu'au 31 décembre 2026. La Confédération soutient financièrement les exploitants de telles installations. Une participation appropriée tenant compte des prestations préalables doit être fixée pour les installations existantes qui sont conformes à la loi et qui participent à la réserve d'hiver.

3. Promotion des installations de couplage chaleur-force (art. 34a, 35, 36, 38 LENE)

La promotion des installations CCF repose sur une motion («Garantie de l'approvisionnement en électricité en hiver grâce à des installations CCF», [23.3022](#)) déposée par la CEATE-N et adoptée par le Conseil national. Le Conseil des États n'a pas encore délibéré à propos de cet objet parlementaire. Il est surprenant que le Conseil fédéral anticipe la décision du Parlement et instaure déjà des faits avec des dispositions concrètes. L'EnDK et la DTAP sont critiques à l'égard de la promotion proposée et plaident pour plus de retenue.

D'une part, le financement au moyen du supplément réseau semble aller à l'encontre du système. Les moyens sont limités et en principe prévus pour le développement des énergies renouvelables. Le développement vise non seulement un approvisionnement en électricité sûr et renouvelable, mais aussi à contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques de la Suisse. Les contributions d'investissement financées au moyen du supplément réseau pour des installations CCF exploitées au moins en partie avec des énergies fossiles sont difficilement justifiables. D'autre part, les installations CCF ne se prêtent pas à une utilisation comme centrales de réserve complémentaires. En raison des lois cantonales sur l'énergie, les installations sont en principe exploitées en mode «chaleur» et sont dimensionnées en fonction du besoin en chaleur des bâtiments à approvisionner. L'électricité produite est un produit secondaire. Ces installations doivent fonctionner durant tout l'hiver pour pouvoir être exploitées de façon rentable (c.-à-d. plus de 4000 h/a).

Proposition: radiation des dispositions relatives à la promotion des installations CCF

Radiation des art. 34a, 35 al. 2 let. h^{ter}, art. 36 al. 1 let. d, art. 38 al. 1 let. C P-LEne

4. Information du public et mise à disposition de données (art. 55a et 56 LENE)

L'art. 55a LENE nouvellement proposé selon lequel l'OFEN informe le public sur l'état actuel ainsi que sur l'évolution dans le temps de la consommation et de la production d'énergie des réserves d'énergie et sur d'autres indicateurs visant à évaluer la situation de l'approvisionnement semble judicieux. L'art. 56 cite les autorités, les cantons et les communes ainsi que d'autres institutions qui doivent fournir les données requises à l'OFEN. Nous saluons cette obligation, car elle peut contribuer à améliorer la base de données des institutions importantes pour évaluer la situation de l'approvisionnement. Rappelons que la base de données continuera de s'appuyer sur des estimations, p. ex. concernant le thème de la consommation d'électricité tant que l'utilisation des compteurs intelligents ne sera pas généralisée. Nous précisons cependant que la charge supplémentaire pour la livraison des données devra être minimisée autant que possible pour les institutions concernées (p. ex. prévention des interrogations multiples).

Nous vous remercions de la prise en compte de notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question éventuelle.

Avec nos salutations les meilleures



Roberto Schmidt
Président de l'EnDK



Stephan Attiger
Président de la DTAP



Jan Flückiger
Secrétaire général de l'EnDK



Mirjam Bütler
Secrétaire générale de la DTAP

Copie à:

- Yves Bichsel, Secrétaire général du DETEC
- Stefan Schürer, Secrétaire général suppléant du DETEC
- Benoît Revaz, Directeur de l'OFEN
- Katrin Schneeberger, Directrice de l'OFEV
- Membres de l'EnDK et de la DTAP