Office fédéral de l’énergie, 3003 Berne

Projet d’ordonnance sur l’instauration d’une réserve d’électricité (OIREl)

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance du sujet de la consultation du Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC) et vous remercie de lui offrir la possibilité de donner son avis sur le projet d’ordonnance sur l’instauration d’une réserve d’électricité (OIREl).

Appréciation générale

Le Conseil d'État approuve les mesures qui visent un approvisionnement en électricité sûr. Le développement rapide et diversifié de la production d’électricité renouvelable en Suisse et la conclusion de l’accord sur l’électricité avec l’Union Européenne signé le 2 mars 2026 sont des piliers cruciaux à cet égard. À titre complémentaire, le Conseil d'État salue la constitution d’une réserve hors du marché, même si celle-ci ne contribue pas à améliorer la situation d’approvisionnement à long terme. Elle permet cependant de garantir l’approvisionnement en électricité à court terme en cas de situation exceptionnelle.

Nous saluons qu’une base légale plus largement fondée soit créée par le biais de la révision de la loi sur l’approvisionnement en électricité (LApEl), ce qui réduit les insécurités existantes pour les acteurs impliqués. Nous saluons aussi en particulier la création d’instruments côté consommation servant à la réduction de la demande, en complément aux mesures côté production. De cette façon, un potentiel de solutions moins coûteuses et plus écologiques peut être exploité.

Interaction avec d’autres ordonnances

Proposition
Les mesures en vertu de la LApEl et de la loi sur l’approvisionnement économique du pays (LAP) doivent être coordonnées, de sorte que les mesures qui présentent des coûts économiques et des effets nocifs pour l’environnement et le climat les plus modérés soient prises en premier.

Justification
En ce qui concerne la sécurité de l’approvisionnement en cas de difficultés d’approvisionnement à court terme et de situations de pénurie, un vaste dispositif de mesures a été mis en place au cours des dernières années, lequel est défini dans de nombreux actes différents. Outre la LApEl désormais révisée et l’ordonnance sur une réserve d’hiver, ou à l’avenir, sur une réserve d’électricité, cela concerne notamment l’ordonnance sur la gestion centralisée de l’offre d’énergie électrique et 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 ainsi que les instruments prévus dans le cadre de l’approvisionnement économique du pays et liés à la demande, avec les possibles appels à économiser, interdictions de consommation et le contingentement. À ce jour, il manque toutefois une vision plus claire de la manière dont les différentes lois et ordonnances s’articulent entre elles et interagissent.

Le nouvel art. 8r LApEl charge le Conseil fédéral de coordonner l’interaction entre la réserve d’électricité en vertu de la LApEl et les mesures en vertu de la loi sur l’approvisionnement économique du pays (LAP). Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral se limite à présenter l’organisation de crise de l’administration fédérale, comprenant les organes politiques et

stratégiques mis en place par le DEFR et le DETEC ainsi que l'état-major spécialisé de l'ElCom qui leur est attribué. En vue de l'application du dispositif existant, le Conseil fédéral précise que la chronologie et l'interaction des mesures ne pourraient pas être définies au préalable et seraient fixées par le Conseil fédéral en fonction de la situation de pénurie concrète.

Le Conseil d'État reconnait la nécessité de disposer d'une flexibilité suffisante pour pouvoir réagir en situation d'urgence. En revanche, on continue à manquer d'une certaine transparence quant à savoir quelle mesure (côté production et côté consommation) est déclenchée et à quel moment.

Indemnité forfaitaire pour l'hydraulique

Proposition
L'article 8, alinéa 1, OIREl doit tenir compte de la modification du libellé à l'art. 8e LApEl : nouveaux termes « approprié » et « gains non obtenus ».

Justification
Les exploitants de centrales hydroélectriques restent contraints de participer à la réserve hydroélectrique. Étant donné que ceci constitue une atteinte à leur droit de propriété, le Parlement a décidé d'adapter les dispositions régissant l'indemnité pour la conservation de l'eau, afin que celle-ci indemnise de manière adéquate les coûts d'opportunité supportés par les exploitants. Le maintien, à l'art. 8, al. 1, OIREl, du libellé de l'actuel art. 5a, al. 2, OIRH, comme le propose le Conseil fédéral, est contraire à la volonté du Parlement. La modification au niveau de la loi doit se refléter dans l'ordonnance, de sorte que l'indemnité tienne également compte des gains non obtenus sur d'autres marchés que celui du day ahead.

Proposition
Nous demandons à revoir la méthode de calcul de l'indemnisation forfaitaire à l'art. 8 OIREl.

Justification
Concernant les éléments relatifs à l'indemnité forfaitaire, nous pensons que le facteur actuellement prévu, appliqué à la différence de prix, ne permet pas de refléter de manière adéquate la réalité économique de l'exploitation des ouvrages hydroélectriques. En particulier, l'indemnisation doit impérativement prendre en compte l'ensemble des recettes perdues consécutives à la mise en réserve, notamment :

- les revenus issus des services-système,
- les possibilités de valorisation sur le marché intrajournalier,
- les marchés des garanties d'origine,
- les optimisations sur les marchés à terme,
- sans oublier les charges structurelles qui demeurent inchangées.

Réserve liée à une réduction de la consommation

Proposition
Il convient d'examiner s'il y a lieu de définir, par exemple dans le cadre des valeurs-clés selon l'art. 18 OIREl, un prix déclencheur minimal. Au cas où les conclusions de contrats n'évoluent pas dans la mesure escomptée, il conviendrait de réexaminer les conditions-cadres de la réserve liée à une réduction de la consommation.
Justification
Le Conseil d'État salue la création de mesures destinées à réduire la consommation. Celles-ci contribuent à exploiter le potentiel de solutions moins coûteuses et plus écologiques. Le Conseil fédéral a mandaté une étude afin de concrétiser la conception de la réserve liée à une réduction de la consommation. Celle-ci recommande entre autres de prévoir un prix élevé, qui soit aussi proche que possible du prix d'enchère du marché day ahead, pour déclencher un recours à cette réserve. Selon l'étude, un seuil de prix plus élevé conduit à un dispatch plus

efficace et réduit les coûts d'acquisition de la réserve. En outre, le risque serait ainsi moindre que la réserve ne soit plus disponible à la fin de l'hiver étant donné que le recours à cette réserve, soumise à une durée maximale du recours (art. 17, let. g, OIREl), débute plus tard qu'en cas de seuil plus bas. Il conviendrait dès lors d'examiner s'il y a lieu de définir, par exemple dans le cadre des valeurs-clés selon l'art. 18 OIREl, un prix déclencheur minimal.

Étant donné que la réserve liée à une réduction de la consommation constitue un nouvel instrument, il convient d'observer l'évolution de cette partie de la réserve dès son introduction. Au cas où le Conseil fédéral constatait que les contrats correspondants ne sont pas conclus dans la mesure escomptée, il conviendrait de réexaminer les conditions-cadres.

Recours à la réserve d'électricité

Proposition
Art. 23 Cas particuliers du recours à la réserve
1 En cas de menace d'instabilité du réseau imminente, la société nationale du réseau de transport peut recourir à la réserve hydroélectrique et à la réserve thermique, même en cas d'équilibre du marché.

3 *(nouveau)* Les critères cités à l'art. 21, al. 2, doivent aussi être pris en compte dans un cas particulier du recours à la réserve.

Justification
Un recours à la réserve d'électricité est possible, dans certains cas exceptionnels, même en cas d'équilibre du marché (art. 8p, al. 6, let. a, LApEl). Le Conseil d'État est d'avis que les cas d'application respectifs doivent être fortement restreints. Un recours à de l'énergie de réserve au service de l'exploitation du réseau (art. 23, al. 1, OIREl) ne doit pouvoir intervenir qu'une fois que les autres mesures sont largement épuisées. En particulier, il convient de faire appel d'abord aux ressources de réglage secondaire et tertiaire. Un recours à la réserve n'interviendrait qu'en cas de besoin supplémentaire afin d'éviter un délestage. Si un recours à la réserve au service de l'exploitation du réseau avait lieu, l'ElCom et Swissgrid devraient être mandatés d'examiner les quantités d'énergie de réglage contractées.

En outre, même dans des cas exceptionnels de recours à la réserve selon l'art. 23 OIREl, les critères régissant la façon de recourir à la réserve devraient être pris en compte dans la mesure du possible.

Respect de l'environnement

Proposition
Art. 16 Contrat portant sur la participation à la réserve thermique
1bis *(nouveau)* La conclusion d'un contrat portant sur la participation de groupes électrogènes de secours à la réserve thermique présuppose la présentation d'une attestation délivrée par les services cantonaux chargés de la protection de l'air, certifiant le respect des exigences environnementales.

Justification
En appliquant l'OIRH existante, l'exploitation des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours engendre des effets négatifs sur l'environnement. En raison de l'importance d'un approvisionnement en électricité sans interruption, on pouvait être d'accord de permettre des allègements temporaires des prescriptions sur la protection de l'air. Avec la LApEl révisée, les installations existantes ainsi que les nouvelles installations devront satisfaire aux prescriptions environnementales pertinentes (art. 8b, al. 3, let. d, LApEl). Comme le précise le rapport explicatif (note de bas de page n^{o} 10, page 2), l'expression « groupes électrogènes de secours » fait référence à l'annexe 2, ch. 82, de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair). Il convient de noter à cet égard que la terminologie « moteurs à combustion stationnaire » devrait alors être utilisée.

Il convient aussi de souligner qu'à partir de 2027, seuls les moteurs à combustion stationnaires qui satisfont les exigences de l'annexe 2, ch. 821-826, OPair doivent pouvoir intégrer la réserve thermique. À cet effet, les art. 8m LApEl et 15 OIREl prévoient que la mise à niveau des groupes électrogènes de secours, p.ex. par des catalyseurs RCS soit soutenue, ce que nous saluons. Il faudrait viser une préparation précoce de l'équipement de ces installations.

Les groupes électrogènes de secours non équipés visés à l'annexe 2, ch. 827, OPair ne doivent ainsi plus intégrer la réserve. Les dispositions transitoires concernant les groupes électrogènes de secours contractés avant le 31 décembre 2026 doivent être aussi courtes que possible.

L'appréciation quant au respect des prescriptions de l'OPair incombe alors aux autorités cantonales chargées de la protection de l'air. Il semble approprié qu'une attestation y relative soit demandée aux autorités cantonales avant la conclusion d'un contrat.

Combustibles renouvelables
Le Conseil d'État salue le fait que la nouvelle base légale (art. 8s LApEl) prévoit que des combustibles renouvelables doivent être utilisés, dans la mesure du possible, pour exploiter la réserve thermique, afin d'éviter des émissions de CO_2 fossiles supplémentaires. Le rapport explicatif ne fournit cependant aucune information concrète au sujet de l'art. 43 OIREl, qui indiquerait comment ceci serait atteint en pratique. Notamment, la manière dont sera définie la viabilité économique reste floue, étant donné que les coûts de la réserve ne sont pas financés par le marché mais par un prélèvement sur les coûts du réseau. Il est nécessaire de procéder à une pesée entre une exploitation de la réserve sans émissions de CO_2 supplémentaires et le surcoût engendré pour la réserve, à la charge de la collectivité.

Obligations d'informer

Proposition
Art. 44a ***(nouveau)*** **Renseignement des cantons**
1 Les participants à la réserve déclarent dans les meilleurs délais aux autorités cantonales les installations avec lesquelles ils se sont engagés à participer à la réserve, ainsi que la durée de cet engagement.

2 En cas de recours à leurs installations, les exploitants des groupes électrogènes de secours qui participent à la réserve thermique informent les autorités cantonales sur les phases d'exploitation déclenchées dans les 48 heures suivant la fin de l'intervention.

3 En cas d'installations participant à la réserve par le biais d'un agrégateur, les renseignements sont fournis par l'agrégateur.

Justification
La volonté de réduire autant que possible, à l'avenir, l'impact environnemental de la réserve thermique est accueillie favorablement. Or, même dans ces conditions, l'exploitation d'installations thermiques n'est pas sans impact sur l'environnement. Il n'est ainsi pas compréhensible que l'obligation existante d'informer les autorités cantonales chargées de la protection de l'air (art. 24, al. 3, OIRH) soit abandonnée. Cette disposition doit être maintenue. Jusqu'à présent, les déclarations n'ont pas eu lieu en temps utile, ce qui complique l'application du droit environnemental et augmente la charge de travail pour toutes les parties concernées. Comme cela a déjà été mentionné précédemment, les flux d'information doivent être améliorés.

Il convient en outre d'observer que les autres dispositions en vertu du droit de l'énergie cantonal doivent être respectées en cas de recours à la réserve. Ainsi, tous les cantons à l'exception du canton d'Uri prévoient une obligation d'utiliser les rejets de chaleur pour les moteurs à combustion stationnaires lorsque ceux-ci sont exploités pendant plus de 50 heures

par an. À la différence d'une utilisation de la production d'électricité thermique dans le cadre d'une pénurie d'électricité selon la LAP (cf. ordonnances citées ci-dessus), la LApEl ne prévoit pas de déclarer inapplicables les dispositions cantonales pertinentes en cas de recours à la réserve thermique. Il incombe ainsi aux cantons de prévoir des règles appropriées au cas par cas. Afin de garantir l'applicabilité de la réserve d'électricité, la conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a élaboré une aide à l'application destinée aux cantons, selon laquelle une dérogation à l'obligation d'utiliser les rejets de chaleur s'applique en cas de recours à la réserve. Cela implique toutefois que les autorités concernées aient connaissance des installations participant à la réserve. Les appels à la réserve effectués doivent également être notifiés aux autorités cantonales. Les déclarations relatives à ces deux états de fait doivent être régies par un nouvel article dans l'OIREl.

Mise à disposition de données et information du public

Il est judicieux de prévoir une information appropriée du public sur l'état actuel et l'évolution de la consommation et de la production, sur la réserve d'énergie ainsi que sur d'autres indicateurs permettant d'évaluer la situation en matière d'approvisionnement (art. 55a LEne et 69c OEne). Nous vous rendons attentifs au fait que la fourniture de données que cela implique peut générer une charge de travail supplémentaire auprès des acteurs concernés. Cette charge doit rester aussi modérée que possible (p. ex. en évitant des requêtes multiples des mêmes données, en assurant la nécessité des données demandées). Dans certains domaines, la Confédération dispose d'ores et déjà de données, par exemple des données sur la production et la consommation par le biais du monitoring de l'approvisionnement économique du pays, des données météorologiques par le biais de MeteoSuisse, des données liées au marché en vertu de la LSTE ainsi que des prix de gros et des tarifs réseau par le biais de l'ElCom. De plus, dans l'intérêt d'une gestion efficace, les données devraient à l'avenir être acquises par le biais de la future plateforme de données nationale, dans la mesure où elles y sont disponibles.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 6 juillet 2026

Au nom du Conseil d'État :

Le président, F. MAIRY

La chancelière, S. DESPLAND