



29 octobre 2025

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Modification de l'ordonnance sur une réserve d'hiver



1. Contexte et objet de la consultation

Le 7 mars 2025, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation concernant des modifications de l'ordonnance du 25 janvier 2023 sur une réserve d'hiver (OIRH; RS 734.722). La révision vise à prolonger jusqu'à fin 2030 l'ordonnance, actuellement en vigueur jusqu'à fin 2026. Les contrats des centrales de réserve existantes à Birr, Monthey et Cornaux prennent fin en 2026. L'appel d'offres pour de nouvelles centrales de réserve a montré qu'en 2026, aucune nouvelle centrale de réserve ne sera encore prête. Pour éviter toute interruption dans la réserve d'électricité à partir de l'hiver 2026-2027, deux des centrales existantes devront être exploitées plus longtemps et d'autres centrales de réserve devront, durant une période transitoire, être incluses dans la réserve complémentaire. Pour disposer d'une puissance des groupes électrogènes de secours au moins égale à celle d'aujourd'hui et de qualité suffisante, il faut aussi que les contrats avec les agrégateurs de groupes électrogènes de secours se poursuivent, au moins jusqu'à ce que Swissgrid procède à l'appel d'offres portant sur de nouvelles capacités dans le cadre de la LApEI. Il est nécessaire pour cela de prolonger l'OIRH jusqu'à l'entrée en vigueur de la base légale pour la réserve d'électricité, c'est-à-dire la révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI; FF 2024 711). La présente révision de l'ordonnance augmente aussi la limite pour l'agrégation des groupes électrogènes de secours et des installations CCF, de MW à 30 MW, ceci afin de permettre une participation plus accessible et un déroulement opérationnel simplifié par Swissgrid.

2. Déroulement et destinataires

La procédure de consultation menée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a pris fin le 16 juin 2025. Les documents relatifs à la consultation et les avis peuvent être obtenus à l'adresse suivante : www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2025 > DETEC.

3. Aperçu des avis reçus

Au total, 50 avis ont été déposés dans le cadre de la procédure de consultation.

Participants par catégorie	Nombre d'avis reçus
Cantons	26
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	1
Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national	1
Conférences cantonales	1
Commissions extraparlémentaires	2
Industrie du gaz et du pétrole	2
Secteur de l'électricité	3
Industrie et services	2
Industrie des transports	2
Organisations de protection de l'environnement et du paysage	5
Organisations scientifiques	1
Autres organisations actives dans le domaine de la politique et des techniques énergétiques	2
Autres participants à la consultation	2
Total	50

4. Résultats de la consultation

Le présent rapport résume les avis exprimés sans prétendre à l'exhaustivité.¹

4.1. Avis généraux sur le projet

Tous les cantons, soit Argovie (AG), Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), Appenzell Rhodes-Extérieures (AR), Berne (BE), Bâle-Campagne (BL), Bâle-Ville (BS), Fribourg (FR), Genève (GE), Glaris (GL), Grisons (GR), Jura (JU), Lucerne (LU), Neuchâtel (NE), Nidwald (NW), Obwald (OW), Schaffhouse (SH), Schwytz (SZ), Soleure (SO), Saint-Gall (SG), Tessin (TI), Thurgovie (TG), Uri (UR), Vaud (VD), Valais (VS), Zoug (ZG), Zurich (ZH) ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) approuvent dans l'ensemble le projet.

L'Union démocratique du centre (UDC) soutient globalement la modification de l'ordonnance afin de garantir un approvisionnement en électricité stable jusqu'en 2030. Elle souligne toutefois que la politique énergétique promue par la gauche et les Verts depuis des années produit aujourd'hui un parc grandissant de centrales à pétrole ou à gaz.

La Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA) juge qu'une prolongation de l'OIRH n'est acceptable que si toutes les installations respectent entièrement l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair) dès 2027.

L'Union syndicale suisse (USS) refuse le projet car elle s'oppose par principe à de nouvelles centrales de réserve.

Scienceindustries, Swissmem et routesuisse approuvent le projet de manière générale. L'Association suisse du commerce automobile indépendant (VFAS) salue expressément la prolongation de l'OIRH.

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) indique comprendre la nécessité de ce projet. Avenergy Suisse et Carbura saluent le projet.

Schweizerische Energiestiftung (SES), Pro Natura, le WWF, Greenpeace et BirdLife approuvent la prolongation de l'OIRH mais refusent que le droit d'urgence soit maintenu et s'opposent à de nouvelles centrales de réserve. Ils exigent que le projet concernant la réserve d'électricité soit rapidement mis en œuvre, en incluant la réserve liée à une réduction de la consommation.

L'association Nie wieder Atomkraftwerke Schweiz (NWA) refuse le projet au motif, selon elle, que la Suisse dispose de réserves d'hiver suffisantes. L'association Kettenreaktion: www.kettenreaktion1.ch soutient le projet dans l'ensemble.

4.2. Avis sur les dispositions individuelles

4.2.1 Prolongation de la réserve complémentaire (art. 6, al. 4) et de la durée de validité de l'ordonnance (art. 30, al. 2^{bis})

AG, BL, l'UDC, Scienceindustries, swissmem, VFAS et Avenergy Suisse saluent expressément la prolongation jusqu'en 2030. Sans prolongation de l'OIRH, les contrats existants expireraient et, à partir du printemps 2026, il n'y aurait plus de centrales de réserve. Les contrats avec les exploitants de groupes électrogènes de secours ne pourraient également plus être renouvelés.

Tous les autres cantons, l'EnDK, la DTAP, la CFHA et l'AES pensent que l'OIRH devrait être prolongée au plus jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en électricité révisée, et non jusqu'à fin 2030.

¹ Conformément à l'art. 8 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo ; RS 172.061), le remaniement des projets mis en consultation passe par la prise de connaissance de tous les avis exprimés, qui ont été pondérés et évalués.

Carbura considère qu'au vu du montant important de certains investissements, une prolongation jusqu'à fin 2030 représente une durée de validité plutôt courte et que, du point de vue de la sécurité juridique, il convient de réfléchir à introduire une période nettement plus longue. L'association Kettenreaktion trouve la prolongation jusqu'en 2030 tout juste suffisante.

4.2.2 Augmentation de la limite pour l'agrégation des groupes électrogènes de secours et des installations CCF (art. 7, al. 1 et 2 ; art. 15, al. 1)

Les cantons, l'EnDK et la DTAP, Swissgrid et aeesuisse saluent expressément cette disposition et considèrent qu'elle permet de simplifier le déroulement opérationnel de la participation à la réserve. En effet, une participation directe à la réserve (sans agrégateurs) suppose que les exploitants puissent répondre aux exigences de préqualification de Swissgrid, ce qui peut représenter une charge importante pour de petites installations et s'avérer peu efficace dans certains cas. Selon ces avis, Swissgrid ne peut pas prévoir d'exceptions ou d'allègements, notamment pour garantir une exploitation sûre du réseau.

4.2.3 Groupes électrogènes de secours en mode îlotage (art. 7, al. 2)

Les cantons, l'EnDK et la DTAP, aeesuisse et Axpo considèrent qu'exclure les groupes électrogènes de secours en mode îlotage d'une participation à la réserve n'est ni justifié sur le plan technique, ni judicieux au vu du but de la réserve d'électricité. Les groupes électrogènes de secours qui ne sont pas connectés au réseau public d'électricité pourraient eux aussi contribuer à décharger les réseaux en cas de pénurie imprévue, en réduisant la quantité d'électricité soutirée du réseau.

4.3. Avis sur des dispositions non comprises dans le projet mis en consultation

4.3.1 Réserve liée une réduction de la consommation

La majorité des cantons, l'EnDK et la DTAP, l'USS, la SES, Greenpeace, le WWF, Pro Natura, BirdLife, Swissmem, aeesuisse et l'association NWA demandent qu'une réserve liée à la réduction de la consommation soit rapidement introduite.

Scienceindustries demande des conditions correctes et flexibles pour participer à la réserve liée à une réduction de la consommation.

4.3.2 Respect de l'OPair dès 2027

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, SO, SG, TI, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH, l'EnDK et la DTAP, la CFHA et les associations de défense de l'environnement demandent qu'à partir de 2027, les installations existantes et les nouvelles installations doivent respecter les prescriptions concernées en matière de protection de l'environnement. L'EnDK et la DTAP rappellent qu'en cas d'assouplissements de dispositions environnementales, il convient de les préparer à temps et que les cantons ainsi que les services dédiés à la protection de l'air et des cours d'eau ainsi qu'à la protection contre le bruit doivent être consultés. Ces deux conférences saluent aussi le fait que l'OIRH ne prévoit pas de possibilité d'assouplir les dispositions environnementales. BL demande que les centrales de réserve qui ne respectent pas les prescriptions environnementales ne puissent commencer à fonctionner qu'une fois que toutes les autres mesures destinées à influencer l'offre et la demande sont épuisées. Ce canton souligne qu'il faut éviter autant que possible une durée d'exploitation de 10 semaines.

4.3.3 Interactions avec d'autres ordonnances

ZH, BE, AR, AG, TI, l'EnDK et la DTAP veulent une vue d'ensemble illustrant le fonctionnement combiné des différentes ordonnances et lois touchant à la sécurité d'approvisionnement en cas de pénurie, imminente ou avérée. Ils pensent aussi qu'il faut définir de manière plus transparente les mesures qui

seraient déployées (tant du côté de la production que du côté de la consommation) et le moment où elles le seraient.

4.3.4 Amélioration du flux d'information

Une majorité des cantons, l'EnDK et la DTAP demandent un meilleur échange entre les acteurs impliqués. En effet, les autorités cantonales chargées de la protection de l'air ne recevraient pas suffisamment tôt les déclarations prévues à l'art. 24, al. 3, OIRH, ce qui complique l'application du droit de l'environnement et entraîne plus de travail pour tous les acteurs impliqués. Il faudrait donc trouver un moyen d'améliorer les échanges d'informations.

4.3.5 Modification de l'art. 23, al. 1, en raison de la durée de validité prolongée

Swissgrid demande une clarification et éventuellement une adaptation de l'art. 23, al. 1. Sans cela, l'entreprise considère qu'il n'est pas possible de savoir clairement si elle peut s'appuyer sur une base légale pour continuer à répercuter, après 2026, les coûts assumés par la Confédération visés à l'art. 23, al. 1, répartis sur trois ans, sur les tarifs du réseau de transport.

4.3.6 Autres domaines

AG fait remarquer que la prolongation de l'OIRH requiert aussi une prolongation des indemnités pour les inconvénients subis par les communes d'implantation et les régions. De plus, il faut couvrir des coûts directs et indirects découlant de l'exploitation (par ex. besoins accrus en eau potable) via la rémunération pour l'utilisation du réseau. Le bilan des émissions industrielles des cantons devrait être indiqué de manière séparée pour les centrales de réserve et réparti proportionnellement à la population suisse.

BE et VS font remarquer, au sujet du recours à la réserve d'électricité (art. 17, al. 2, OIRH), qu'il faut s'assurer que les services compétents disposent des informations suffisantes concernant les émissions de bruit et de polluants atmosphériques des différentes installations, pour fixer des priorités.

L'UDC exige que tous les groupes électrogènes de secours techniquement appropriés et raccordables soient enregistrés et inclus dans la réserve, quelle que soit leur taille. Il faudrait aussi fixer des exceptions (limite de 50 heures d'exploitation, charges liées à des redevances ou des taxes comme la RPLP, la taxe sur le CO₂ ou la taxe d'incitation sur les COV). En cas de pénurie, ces limitations devraient être levées de manière durable et sans ambiguïté, sans recourir à une ordonnance de nécessité.

Swissmem et scienceindustries reconnaissent que la mise à disposition d'une réserve d'hiver implique des coûts. Il faudrait en même temps que la réserve soit financée sans compromettre la compétitivité de la place industrielle suisse. En effet, les hausses des coûts et des taxes représentent une charge considérable pour de nombreuses entreprises. Il est donc capital que les conditions de remboursement des coûts de la réserve d'électricité ainsi que de la participation à la réserve liée à une réduction de la consommation restent équitables, flexibles et aussi peu bureaucratiques que possible.

Scienceindustries demande aussi que les fournisseurs de l'électricité de la réserve ne soient pas indemnisés de manière disproportionnée. Aucune optimisation des gains ne devrait compromettre le mandat d'approvisionnement.

Swissmem remarque que la consommation hivernale d'électricité pourrait être diminuée en augmentant l'efficacité énergétique.

Une partie des cantons, l'EnDK, la DTAP, l'AES, Swissmem et aeesuisse prônent un accord sur l'électricité avec l'UE. Selon Swissmem, un tel accord avec l'UE, impliquant une ouverture du marché de l'électricité, favoriserait l'innovation, renforcerait la sécurité d'approvisionnement et abaisserait les coûts d'utilisation du réseau.

L'AES considère qu'il est important de diversifier autant que possible la réserve d'électricité et de prendre en compte différentes technologies pour gagner en résilience.

Swissgrid, sur la base du communiqué de l'ElCom du 8 mai 2025, de la bonne situation de l'approvisionnement et du droit ordinaire qui entrera prochainement en vigueur, ne voit pas de nécessité de réaliser de nouveaux appels d'offres pour la réserve complémentaire.

L'association Kettenreaktion considère que la sécurité de l'approvisionnement en électricité doit être renforcée particulièrement durant le semestre d'hiver et que, pour garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique à moyen et à long terme, il faut commencer immédiatement à planifier et à construire de nouvelles centrales nucléaires.

La SES, Greenpeace, le WWF, Pro Natura et Birdlife demandent que les besoins réels de la réserve soient régulièrement vérifiés et que les recommandations de l'ElCom soient soumises à un examen critique. Le terme de « pénurie » devrait par ailleurs être défini.

5. Liste des participants à la consultation

Cantons

Canton d'Argovie (AG)
Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)
Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)
Canton de Bâle-Campagne (BL)
Canton de Bâle-Ville (BS)
Canton de Berne (BE)
Canton de Fribourg (FR)
Canton de Genève (GE)
Canton de Glaris (GL)
Canton des Grisons (GR)
Canton du Jura (JU)
Canton de Lucerne (LU)
Canton de Neuchâtel (NE)
Canton de Nidwald (NW)
Canton d'Obwald (OW)
Canton de Schaffhouse (SH)
Canton de Schwytz (SZ)
Canton de Soleure (SO)
Canton de Saint-Gall (SG)
Canton du Tessin (TI)
Canton de Thurgovie (TG)
Canton d'Uri (UR)
Canton de Vaud (VD)
Canton du Valais (VS)
Canton de Zoug (ZG)
Canton de Zurich (ZH)

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Union démocratique du centre (UDC)

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Union syndicale suisse (USS)

Conférences cantonales

Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)

Commissions extraparlémentaires

Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP)
Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA)

Industrie du gaz et du pétrole

Avenenergy Suisse
CARBURA

Secteur de l'électricité

Axpo Services AG
Swissgrid SA
Association des entreprises électriques suisses (AES)

Industrie et services

scienceindustries

Swissmem

Industrie des transports

routesuisse - Fédération routière suisse FRS

VFAS – Association suisse du commerce automobile indépendant

Organisations de protection de l'environnement et du paysage

Greenpeace

Pro Natura

BirdLife Suisse

Fondation suisse de l'énergie

WWF Suisse

Organisations scientifiques

aee suisse

Autres organisations actives dans le domaine de la politique et des techniques énergétiques

NWA Schweiz (Nie Wieder Atomkraftwerke)

www.kettenreaktion1.ch

Autres participants à la consultation

Fischer Max

Meyer Marcus

Total: 50