



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Office fédéral de l'énergie OFEN
Affaires du Conseil fédéral et affaires parlementaires

22 décembre 2023

Rapport sur les résultats de la consultation concernant les modifications de l'ordonnance sur une réserve d'hiver (avant-projet du 28 juin 2023)

Numéro de dossier: BFE-471.3-24/7/6/4/2



BFE-D-F8B23401/198

1. Contexte et objet de la consultation

Le 28 juin 2023, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation relative aux modifications de l'ordonnance du 25 janvier 2023 sur une réserve d'hiver (OIRH; RS 734.722). La révision porte en particulier sur les appels d'offres pour des centrales de réserve. Tant qu'il manque la nouvelle base légale pour de telles centrales dans le cadre de la réserve, une certaine insécurité subsiste à moyen terme en ce qui les concerne. Or, dans ce domaine, les projets doivent être lancés suffisamment à l'avance, car leur réalisation nécessite beaucoup de temps. S'appuyant sur l'art. 29, al. 1, OIRH, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a lancé le 28 juillet 2023 un appel d'offres pour une puissance de réserve de 400 MW sur une durée de 15 ans. Les offres doivent être remises au plus tard le 15 février 2024. En raison de l'insécurité évoquée, le risque existe cependant qu'aucun investisseur ne souhaite participer aux appels d'offres. En effet, si la réalisation des installations et leur intégration à la réserve n'étaient pas souhaitées politiquement et devaient donc échouer, les responsables de projet auraient entrepris des travaux en vain et les coûts occasionnés ne seraient pas couverts. Le Conseil fédéral souhaite par conséquent compléter l'OIRH par une disposition prévoyant la prise en charge des coûts des exploitants potentiels, notamment les coûts des travaux d'élaboration de projets qui, en fin de compte, ne déboucheront pas sur une réalisation concrète. Ces coûts sont répercutés sur la rémunération pour l'utilisation du réseau de transport, au même titre que les autres coûts générés par la réserve. Les autres modifications concernent des aspects plutôt techniques qui, pour des raisons pratiques, exigent des précisions supplémentaires dans les prescriptions de l'OIRH en vigueur.

2. Déroulement et destinataires

La procédure de consultation lancée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a pris fin le 25 août 2023. Le dossier de consultation et les avis exprimés sont disponibles sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DETEC.

Le présent rapport résume les avis exprimés sans prétendre à l'exhaustivité¹.

3. Aperçu des avis reçus

Au total 70 avis ont été reçus dans le cadre de la consultation.

Participants par catégorie	Nombre de prises de position
Cantons	26
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	4
Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national	3
Conférences cantonales	2
Commissions extraparlimentaires	3
Industrie électrique	8
Industrie et services	14
Industrie des transports	1
Organisations pour la protection de l'environnement et du paysage	4

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.

Organisations dans le domaine des cleantech, des nouvelles énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique	2
Autres organisations actives dans le domaine de la politique et des techniques énergétiques	3
Nombre total des prises de position	70

4. Résumé des résultats de la consultation

4.1. Demandes relatives au projet dans son ensemble

JU, NE, OW, SG, Primeo Management AG et SIX Group SA réservent un accueil favorable à l'ensemble des modifications de l'ordonnance prévues par le projet mis en consultation. AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, la CGCA, scienceindustries, Swissmem, Powerloop, EIT.swiss, la Chambre de commerce des deux Bâle et Migros approuvent le projet sur le fond.

L'UDC adhère à l'orientation du projet. Elle estime toutefois que celui-ci n'est pas suffisant pour garantir un approvisionnement en électricité sûr même dans des situations extraordinaires et doit donc être remanié.

Le PS et le PES rejettent la révision dans son intégralité, car ces partis sont en principe contre la création de capacités de réserve fossiles. Fondamentalement opposée à la mise en place de nouvelles centrales de réserve, l'USS refuse également le projet. L'USAM rejette la révision, notamment parce qu'il n'en ressort pas clairement pourquoi les responsables de projet devraient bénéficier d'une compensation pour les coûts d'élaboration du projet et les prestations préalables. SES, Pro Natura, WWF, Greenpeace, BirdLife, NWA et metal.suisse rejettent le projet, car ils sont fondamentalement opposés à tout nouvel appel d'offres pour des centrales de réserve fossiles supplémentaires tant que les nouvelles bases légales n'ont pas été inscrites dans la loi sur l'approvisionnement en électricité.

Le GGS demande l'abrogation de l'OIRH dans son intégralité. Il souhaite une (éventuelle) concurrence entre les différents types de garanties, la participation des consommateurs dans le cadre d'une réserve liée à la réduction de la consommation et le recours préventif à la réserve d'électricité en vue d'éviter une pénurie et les mesures de gestion réglementée correspondantes.

4.2. Demandes relatives aux dispositions du projet mis en consultation

4.2.1 Lancement des appels d'offres par l'OFEN et pas par Swissgrid (art. 8, al. 2, et art. 13)

Outre les participants qui approuvent (sur le fond) le projet dans son ensemble (cf. ch. 4.1), Swissgrid réserve également un accueil favorable à la réglementation proposée.

SES, Pro Natura, WWF, Greenpeace, BirdLife et NWA demandent la suppression de l'art. 8, al. 2.

Selon la Verein energie-wende-ja, la compétence de procéder aux appels d'offres devrait rester aux mains de Swissgrid. ZH demande d'examiner si Swissgrid ne serait pas plus indiquée pour assumer cette compétence.

4.2.2 Compensation des coûts de l'élaboration du projet et des prestations préalables (art. 8, al. 5, et art. 22, al. 1, let. g)

Outre les participants qui approuvent (sur le fond) le projet dans son ensemble (cf. ch. 4.1), Alpiq, BKW, scienceindustries, Swissmem et la FER approuvent également la réglementation proposée.

GE et le Centre font part de leur compréhension quant à la réglementation proposée.

AR, economiesuisse, l'AES (avec une formulation différente), Axpo, AEE Suisse et VFAS demandent que les coûts nécessaires à l'élaboration du projet et aux prestations préalables ne soient pas compensés uniquement si de nouvelles centrales de réserve ne peuvent pas être intégrées à la réserve *faute de base légale*, mais également en cas de non-octroi des autorisations promises par

la Confédération, les cantons ou les communes d'implantation. Le Groupe E fait une proposition allant dans le même sens. Alpiq en revanche se prononce expressément contre tout élargissement de la disposition.

Energy Infrastructure Partners demande que certains autres coûts soient également compensés. Il estime en outre qu'une compensation doit également être octroyée en cas de résiliation du contrat par l'OFEN sans indication de motifs pendant la phase de planification et de construction.

LU, SH, TG et le Centre expriment leurs inquiétudes quant à la répercussion des charges supplémentaires sur les consommateurs finaux. Ils demandent que ces coûts soient maintenus aussi bas que possible.

L'USAM, le GGS, l'IGEB, cemsuisse, l'Industrie suisse de la terre cuite, SES, Pro Natura, WWF, Greenpeace, BirdLife, NWA et la Verein energie-wende-ja souhaitent que la nouvelle disposition soit biffée.

VD exprime des doutes quant à «l'explicabilité» de la réglementation.

4.2.3 Période de disponibilité des centrales de réserve (art. 11, al. 2, 2^e phrase)

Outre les participants qui approuvent (sur le fond) le projet dans son ensemble (cf. ch. 4.1), la Verein energie-wende-ja réserve également un accueil favorable à la réglementation proposée.

Le Groupe E demande que cette disposition soit complétée par les délais d'annonce.

Migros souhaite que la période de disponibilité soit étendue à toute l'année.

4.2.4 Période de disponibilité des groupes électrogènes de secours et des installations de couplage chaleur-force (installations CCF; art. 16, al. 1 et 1^{bis})

Outre les participants qui approuvent (sur le fond) le projet dans son ensemble (cf. ch. 4.1), BKW, AEE Suisse, asut, VFAS et la Verein energie-wende-ja réservent également un accueil favorable à la réglementation proposée.

BL, UR, AG, AR et ZH, ainsi que la CCE demandent que le Conseil fédéral fixe une période de disponibilité allant du 15 février au 30 avril également pour les installations CCF. En outre, la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) ne devrait pas pouvoir prolonger cette période au-delà de la période allant du 1^{er} décembre au 31 mai. BE demande également la définition d'une durée maximale.

Migros souhaite que la période de disponibilité soit étendue à toute l'année.

4.2.5 Indemnisation en cas de recours à la réserve (art. 20, al. 1)

Outre les participants qui approuvent (sur le fond) le projet dans son ensemble (cf. ch. 4.1), asut et la Verein energie-wende-ja réservent également un accueil favorable à la réglementation proposée.

4.2.6 Coûts de l'énergie d'ajustement (art. 22, al. 1, let. e)

Outre les participants qui approuvent (sur le fond) le projet dans son ensemble (cf. ch. 4.1), asut et la Verein energie-wende-ja réservent également un accueil favorable à la réglementation proposée.

L'IGEB et cemsuisse demandent que soient également mentionnés les coûts encourus par les gros consommateurs.

Pour la COMCO, cette disposition doit être biffée.

4.2.7 Coûts résultant de contrats conclus entre la Confédération et des tiers (art. 22, al. 1, let. f)

Outre les participants qui approuvent (sur le fond) le projet dans son ensemble (cf. ch. 4.1), asut et la Verein energie-wende-ja réservent également un accueil favorable à la réglementation proposée.

Pour la COMCO, cette disposition doit être biffée.

4.3. Demandes relatives aux dispositions ne figurant pas dans le projet mis en consultation

4.3.1 Obligation d'annonce et contrôle

AG, AR, BL, BS, BE, FR, SZ, UR, ZG, ZH et la CCE demandent l'ajout dans l'OIRH d'une disposition précisant que les exploitants de centrales de réserve, de groupes électrogènes de secours et d'installations CCF sont tenus de notifier aux autorités cantonales de protection de l'air compétentes, dans un délai donné (certains indiquent un délai d'une semaine), qu'ils se sont engagés à produire de l'électricité. Certains participants proposent de confier la responsabilité de cette annonce aux gestionnaires du réseau (pooler) ou d'examiner une telle possibilité.

4.3.2 Réserve liée à la réduction de la consommation

SO, ZH, la COMCO, le PS, le PES, Swissmem, le GGS, l'IGEB, cemsuisse et l'Industrie suisse de la terre cuite demandent l'instauration d'une réserve liée à la réduction de la consommation et l'inscription de la réglementation correspondante dans l'OIRH.

4.3.3 Autres demandes relatives à l'art. 22

L'EiCom demande que l'art. 22, al. 1, let. b, mentionne aussi explicitement les remboursements des exploitants de centrales de réserve, de groupes électrogènes de secours ou d'installations CCF prévus par les contrats.

Swissgrid souhaite en particulier que l'art. 22 soit complété afin qu'elle soit indemnisée financièrement pour les tâches liées à la gestion opérationnelle de la réserve d'électricité.

Le Groupe E propose que l'art. 22 prévoie également une indemnisation en cas de réduction de la période de disponibilité.

L'AES et Alpiq demandent que la liste des coûts mentionnés à l'art. 22, al. 1, ne soit plus exhaustive.

4.3.4 Entrée en vigueur

AR, economiesuisse, Axpo, AEE Suisse et VFAS demandent que la révision de l'OIRH entre en vigueur plus tôt, l'OFEN ayant déjà lancé les appels d'offres.

4.3.5 Autres domaines

La COMCO demande une adaptation à l'art. 6, al. 2, précisant que les centrales de réserve qui sont en mesure de garantir une disponibilité élevée seront prises en compte en priorité. Elle estime en outre qu'il convient de renoncer à l'exigence impérative liée au fonctionnement avec deux combustibles ou plus.

L'EiCom demande la suppression de l'art. 8, al. 4, en vigueur.

L'EWZ demande l'ajout d'un complément à l'art. 14, al. 1, précisant que l'OFEN conclut des contrats à des conditions équitables avec d'autres agrégateurs intéressés.

Migros demande que le critère de recours à la réserve figurant à l'art. 18, al. 1, soit défini de manière à ce que la réserve d'électricité puisse être utilisée non seulement en cas de puissance de production insuffisante pendant quelques heures, mais également en cas de pénurie déclarée ou imminente.

Le GGS demande une modification de l'art. 19, al. 3, afin que l'EiCom puisse également, à titre exceptionnel, ordonner le recours à une centrale de réserve pour garantir une liquidité supplémentaire sur le marché de l'électricité à l'intérieur de la zone de réglage suisse et pour éviter les mesures de gestion réglementée dommageables à l'économie en cas de pénurie d'électricité.

BL et BS tiennent à ce que les nouvelles installations soient, dans la mesure du possible, conçues de façon à pouvoir en principe évoluer vers une exploitation avec des combustibles renouvelables.

Selon l'AES, une centrale ayant participé à la réserve d'électricité complémentaire devrait pouvoir continuer à être exploitée sur le marché pour autant qu'elle le soit avec des énergies renouvelables. Alpiq demande pour sa part une interdiction formelle pour les centrales de réserve à réintégrer le marché.

La CGCA, soutenue par AI, GL, GR et VS, réitère diverses demandes qu'elle a déjà formulées en amont de la révision totale de l'OIRH du 25 janvier 2023, mais qui n'ont pas de lien direct avec les domaines concernés par la présente révision.

ZH demande l'ajout dans l'OIRH d'une disposition précisant que les prescriptions cantonales et communales relatives à l'utilisation des rejets de chaleur ne sont pas applicables si elles sont en contradiction avec l'exploitation des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours.

economiesuisse, scienceindustries, Swissmem et VFAS demandent que les émissions supplémentaires (empreinte carbone) dues à l'exploitation des installations CCF puissent être reportées en cas de recours à la réserve.

scienceindustries et VFAS demandent l'ajout dans l'OIRH d'une disposition précisant que les entreprises gardent à tout moment la souveraineté sur leurs groupes électrogènes de secours et leurs installations et peuvent en disposer en cas de contingentement ou de coupure du réseau. En outre, l'ordonnance doit disposer que la limitation de la durée d'exploitation à 50 heures sans mise à niveau est suspendue pendant la période d'exploitation dans le cadre de la réserve d'hiver complémentaire.

Powerloop demande que des installations CCF exploitées en mode «chaleur» soient également admises. Elle estime en outre que les exploitants d'installations qui contribuent à la réalisation de plusieurs objectifs de la Confédération doivent également pouvoir bénéficier de davantage d'incitations.

5. Liste des participants

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 Schwyz 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

Le Centre
Parti écologiste suisse (Les Verts) (PES)
Union démocratique du centre (UDC)
Parti socialiste suisse (PS)

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

economiesuisse – Fédération des entreprises suisses
Union suisse des arts et métiers (USAM)
Union syndicale suisse (USS)

Conférences cantonales

Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)
Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE)

Commissions extraparlémentaires

Commission fédérale de l'électricité (EiCom)
Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP)
Commission de la concurrence (COMCO)

Industrie électrique

Alpiq Holding SA
Axpo Holding AG
BKW Energie SA
Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ)
Groupe E
Primeo Management AG
Swissgrid SA
Association des entreprises électriques suisses (AES)

Industrie et services

Association suisse des télécommunications (asut)
cemsuisse
EIT.swiss
Energy Infrastructure Partners
Fédération des Entreprises Romandes (FER)
Groupe Grosser Stromkunden (GGS)
Chambre de commerce des deux Bâle
Groupement d'intérêt des industries à consommation intensive d'énergie (IGEB)
metal.suisse
Fédération des coopératives Migros
scienceindustries
SIX Group SA
Swissmem
Industrie suisse de la terre cuite

Industrie des transports

Association suisse du commerce automobile indépendant (VFAS)

Organisations pour la protection de l'environnement et du paysage

Greenpeace Suisse

Pro Natura

Association suisse pour la protection des oiseaux – BirdLife Suisse

WWF Suisse

Organisations dans le domaine des cleantech, des nouvelles énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique

Organisation faïtière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (AEE Suisse)

Powerloop – Association professionnelle suisse

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

Nie wieder Atomkraftwerke Schweiz (NWA)

Fondation suisse de l'énergie (SES)

Verein energie-wende-ja

Total: 70