



Berne, le 13 décembre 2024

Ordonnances sur la gestion centralisée de l'offre d'énergie électrique et concernant la modification d'une disposition de la loi sur l'approvisionnement du pays

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



Table des matières

1	Contexte	3
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	3
3	Présentation du projet.....	3
4	Commentaire des dispositions de l'ordonnance sur la gestion centralisée de l'offre d'énergie électrique	5
5	Conséquences	16
5.1	Conséquences pour la Confédération	16
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	16
5.3	Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société	16
6	Aspects juridiques.....	18
6.1	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	18

Rapport explicatif

1 Contexte

Aux termes de l'art. 102 de la Constitution, la Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité et prend des mesures préventives afin de pouvoir faire face à une grave pénurie ; si la situation l'exige, elle peut déroger au principe de la liberté économique.

Les biens et services visés sont définis à l'art. 4 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531). En font notamment partie les agents énergétiques, de même que le transport et la distribution d'agents énergétiques et d'énergie.

La Suisse est confrontée à une situation de pénurie grave d'électricité au sens de la LAP lorsque l'offre et la demande d'électricité ne sont pas en équilibre pendant plusieurs jours, semaines ou mois en raison de capacités de production, de transport et/ou d'importation restreintes et que l'économie ne peut pas faire face à cette pénurie par ses propres moyens.

Pour pallier la situation, le Conseil fédéral dispose de plusieurs mesures d'intervention économique (mesures de gestion réglementée) fondées sur la LAP. Ces dernières se déclinent en mesures de gestion de la consommation et en mesures de gestion de l'offre, suivant le paramètre sur lequel il convient d'agir. Elles peuvent être appliquées seules ou en combinaison avec d'autres mesures de gestion réglementée et ont pour objectif de maintenir l'approvisionnement de la Suisse en énergie électrique, si nécessaire à niveau réduit.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La mesure n'est en principe pas contraire au droit européen, étant donné qu'elle est prévue en dernier recours (cas de force majeure). Les accords internationaux sont dans tous les cas réservés.

3 Présentation du projet

L'ordonnance sur la gestion centralisée de l'offre d'énergie électrique vise, d'une part, à agir sur l'offre lors d'une grave pénurie d'électricité afin de permettre une utilisation aussi optimale que possible des capacités de production et de stockage d'énergie électrique encore disponibles en Suisse. D'autre part, elle a pour but d'assurer à la société nationale du réseau de transport (Swissgrid) l'accès aux services-système nécessaires pour maintenir la stabilité du système. Cette mesure porte une atteinte importante à la liberté économique et doit donc être appliquée uniquement lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées. Recourir à une telle mesure serait par exemple envisageable en situation de dysfonctionnement prolongé des marchés de l'électricité ou en présence à la fois d'une consommation nationale rendue difficilement prévisible par l'application de mesures de gestion réglementée agissant sur la demande et de besoins

élevés en énergie de réglage auxquels les marchés ne peuvent pas répondre. L'offre d'énergie électrique est gérée de manière centralisée par Swissgrid en tant que partie intégrante de l'organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise, OSTRAL (gestion de l'offre). Outre la gestion des capacités de production et de stockage restantes dans le pays, la mesure concerne également l'importation et l'exportation d'énergie électrique.

La gestion centralisée s'applique aux centrales d'une puissance de 10 MW ou plus qui sont raccordées aux niveaux de réseau 1 à 5, ainsi qu'à l'ensemble des centrales des Chemins de fer fédéraux suisses SA (CFF).

Les centrales sont soumises à la gestion centralisée dans les limites de leurs possibilités. Deux catégories d'installations se distinguent : les centrales pilotables (centrales à accumulation et à pompage-turbinage, centrales à gaz) et les centrales non pilotables (autres centrales thermiques, dont les centrales nucléaires et les usines d'incinération des ordures ménagères, centrales au fil de l'eau, centrales solaires et centrales éoliennes). Alors que la production des centrales non pilotables s'inscrit dans un cadre spécifique, les centrales pilotables sont utilisées de manière ciblée pour produire de l'énergie de réglage et couvrir la consommation. L'échange d'énergie électrique avec l'étranger est piloté par Swissgrid.

La gestion centralisée de l'offre disponible d'énergie électrique rend les mécanismes de marché liés aux livraisons d'électricité en Suisse inopérants pendant la durée de validité de l'ordonnance. En clair, le négoce domestique et transfrontalier est suspendu. La présente ordonnance doit donc également réglementer la fixation des prix, afin de garantir l'exécution financière des prestations en cas de recours à la gestion de l'offre. Les dispositions de la LAP permettent de réguler les prix uniquement via une limitation des marges, comme disposé à l'art. 33, al. 2, de ladite loi. La marge est calculée à partir des coûts de revient.

Même si les centrales dont la puissance est inférieure à 10 MW ne font pas l'objet d'une gestion centralisée par Swissgrid, elles peuvent être visées par les dispositions de l'ordonnance relatives à la restriction du négoce et à la rétribution.

Tous les processus allant de l'établissement et du commerce de garanties d'origine (GO) jusqu'à leur annulation, peuvent continuer d'être exécutés sans restriction. Partant, les dispositions juridiques en matière de marquage de l'électricité restent également applicables en cas de gestion de l'offre.

Est également exclue du champ de l'ordonnance l'acquisition de services-système tels que le maintien de la tension et l'aptitude au démarrage autonome et à la marche en îlotage, qui, même en cas de gestion de l'offre, restent soumis aux processus, aux relations contractuelles et aux prix usuels.

Étant donné que la mesure de gestion réglementée restreint considérablement la liberté économique, le Conseil fédéral doit, avant de l'appliquer, procéder à une large pesée des différents intérêts en jeu (environnement, économie et société, v. également chap. 3).

En vertu de l'art. 34 LAP, le Conseil fédéral peut suspendre des dispositions d'autres actes tant que les mesures d'intervention économique sont applicables. Le recours à cette possibilité s'impose dans le cadre du projet proposé. Sur le plan formel, ces dispositions doivent figurer à l'annexe 1 de la LAP. Comme dans d'autres cas (RS 531.63 et RS 531.64, p. ex.) et conformément aux directives sur la technique législative de la Confédération, la modification de cette annexe fait l'objet d'une ordonnance distincte, à savoir l'ordonnance concernant la modification d'une disposition de la loi sur l'approvisionnement du pays.

4 Commentaire des dispositions de l'ordonnance sur la gestion centralisée de l'offre d'énergie électrique

Art. 1 But et objet

L'ordonnance proposée, qui consiste en une mesure de gestion réglementée agissant sur l'offre fondée sur la LAP, permet essentiellement la gestion centralisée par Swissgrid des capacités de production et de stockage d'énergie électrique encore disponibles. Elle contient également des dispositions concernant l'importation et l'exportation d'énergie électrique, qui visent à assurer que les capacités de production et de stockage disponibles en Suisse servent avant tout à l'approvisionnement du pays. La restriction du négoce d'énergie électrique a pour objectif de veiller à ce que la réalisation du but de l'ordonnance ne soit pas entravée par des actes juridiques de droit privé.

Art. 2 Objet de la gestion centralisée

Sont soumises à la gestion centralisée toutes les centrales raccordées au niveau de réseau 1 à 5 dont la puissance est égale ou supérieure à 10 MW (y compris les centrales de réserve visées à l'art. 6, al. 2, let. a, ch. 1 de l'ordonnance du 25 janvier 2023 sur l'instauration d'une réserve d'électricité pour l'hiver [OIRH ; RS 734.722]) et toutes les centrales des CFF, qui figurent au rang des principaux producteurs d'énergie électrique en Suisse.

L'ordonnance ne s'applique pas aux centrales qui ne sont pas raccordées directement au réseau électrique public (réseaux de faible envergure ou regroupements dans le cadre de la consommation propre [RCP], p. ex.), aux groupes électrogènes de secours et aux installations de couplage chaleur-force (installations CCF). D'une part, ces installations ne sont pas compatibles avec les processus actuels de gestion de l'offre, et, d'autre part, leur contribution potentielle à la production d'énergie électrique est relativement modeste. L'investissement que supposerait leur intégration (nouveaux processus, acteurs supplémentaires, prises en considération de cas particuliers) serait totalement disproportionné par rapport au bénéfice escompté (légère amélioration des prévisions). De plus, les groupes électrogènes de secours sont des installations qui servent de solutions de repli pour les entreprises. Ces dernières doivent donc pouvoir les utiliser pour couvrir leurs propres besoins en cas de pénurie d'électricité, en fonction des mesures de gestion réglementée appliquées (contingemment, p. ex.).

L'ordonnance ne s'applique pas non plus aux dispositifs de stockage comme les accumulateurs de courant d'une puissance de 10 MW ou plus. L'intégration de ce type de dispositifs dans la gestion de l'offre sera étudiée en vue d'une éventuelle mise en œuvre ultérieure.

Si les centrales de moindre puissance sont exclues de la gestion centralisée, cela ne signifie pas pour autant que l'ordonnance est sans effet pour elles.

Swissgrid est, aux termes de l'art. 60, al. 1, LAP, une organisation des milieux économiques à laquelle le Conseil fédéral a confié la tâche de gérer de manière centralisée les centrales visées à l'art. 2, al. 1, du projet d'ordonnance.

Art. 3 Bilan global et prévisions

Swissgrid établit un bilan global de la production, des échanges avec l'étranger et de la consommation d'énergie électrique en Suisse. Elle établit en outre les prévisions nécessaires pour la gestion du bilan d'ajustement en utilisant entre autres les informations émanant des différents acteurs du marché, comme les prévisions de production et de charge. Les injections d'énergie électrique sur le réseau qui ne font pas l'objet d'une gestion centralisée dans le cadre de la gestion de l'offre (soit généralement des installations photovoltaïques et des petites centrales hydrauliques) sont prises en considération par le biais de la prévision de charge, laquelle tient également compte des besoins en énergie électrique du réseau de courant de traction 16,7 Hz.

Sur la base des prévisions et des capacités disponibles des centrales et des dispositifs de stockage, Swissgrid détermine les besoins en services-système et adresse aux centrales pilotables (pompes comprises) des prescriptions concernant le recours à une telle solution et les quantités à produire. À cet égard, elle prend notamment en considération la disponibilité de l'infrastructure de réseau, les réserves d'eau d'accumulation et de carburant (en particulier gaz et huiles minérales) disponibles de chaque centrale et l'énergie électrique pouvant être importée ou exportée.

Pour gérer de manière centralisée la production et le stockage d'énergie électrique, Swissgrid s'appuie en principe sur les processus existants et sollicite les acteurs du marché établis pour la fourniture de services-système. Ainsi, même en cas de crise, il est possible de se reposer dans une large mesure sur des flux d'information et des flux financiers connus et efficaces. Les prestataires de services-système (PSS), qui assurent l'interface entre Swissgrid et les exploitants de centrales, jouent notamment un rôle clé dans ce contexte.

Art. 4 Recours aux centrales et aux dispositifs de stockage

Les exploitants doivent veiller à ce que toutes leurs centrales entrant dans le champ d'application défini à l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance proposée soient attribuées à un PSS. Les PSS se chargent uniquement des questions administratives. L'état de fonctionnement des centrales reste du ressort de leurs propriétaires et de leurs exploitants respectifs.

Swissgrid détermine, sur la base de la gestion du bilan d'ajustement, les besoins en services-système nécessaires à la stabilité du réseau. Sont réputées pilotables les centrales à accumulation, les centrales à pompage-turbinage, centrales à pompage-turbinage pur et les centrales à gaz. Tous les autres types de centrales sont considérés comme des centrales non pilotables.

Swissgrid attribue aux exploitants de centrales, pour chaque centrale pilotable, les profils de production et éventuellement de pompage nécessaires pour couvrir la consommation attendue d'énergie électrique.

Art. 5 Garantie des flux d'information et des flux financiers

Les PSS assurent la transmission des flux d'information et des flux financiers entre Swissgrid et les centrales qui leur sont attribuées. Ils garantissent la protection des données et du secret pour toutes les informations non accessibles au public dont ils ont connaissance ou qu'ils traitent d'une manière ou d'une autre dans le cadre de la présente ordonnance. Ils prennent à cette fin toutes les mesures de protection nécessaires sur le plan de l'organisation, de la technique, du personnel et de l'information.

Art. 6 Obligations d'annoncer

Tous les exploitants de centrales soumises à la gestion centralisée annoncent à Swissgrid, par l'intermédiaire de leur PSS, les informations spécifiques aux installations ou aux dispositifs de stockage nécessaires à la planification opérationnelle, conformément aux exigences fixées par Swissgrid. Ils mettent leurs installations à disposition contre rétribution et exploitent les centrales et les dispositifs de stockage dans le respect des instructions et des exigences de Swissgrid.

Les exploitants des centrales visées à l'art. 2, al. 1, à l'exception des exploitants de centrales de réserve, doivent annoncer à Swissgrid et à la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) le coût de revient de l'énergie électrique produite pour chaque centrale, et ce immédiatement après l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Le coût de revient à annoncer est calculé selon les directives applicables de l'ElCom. Le calcul du coût de revient tient compte des coûts d'exploitation et des coûts de capital d'une production performante et efficace, ainsi que des redevances et prestations inhérentes à la production fournies aux collectivités publiques.

Les responsables de groupes-bilan assurent le règlement des flux financiers destinés à couvrir les coûts de l'énergie électrique au sein du groupe-bilan. Par ailleurs, en cas de gestion de l'offre, ils garantissent le maintien des flux d'information conformément aux exigences fixées par Swissgrid. Les responsables de groupes-bilan avec points de mesure annoncent notamment leurs prévisions de consommation, de production et de pompage aussi précisément que le permet la mesure de gestion de l'offre.

Art. 7 Échange de données de mesure

Pendant la durée de validité de la présente ordonnance, les gestionnaires de réseau sont tenus de garantir l'échange des données de mesure conformément à la recommandation de la branche « Échange de données standardisé pour le marché du courant électrique CH »¹ de l'Association des entreprises électriques suisses (AES). Il s'agit en particulier de respecter les délais fixés dans la recommandation de la branche.

Art. 8 Dispositions de la société nationale du réseau de transport

Swissgrid peut édicter des dispositions techniques ou organisationnelles pour l'exécution de l'ordonnance. Il ne s'agit là pas de dispositions législatives, mais de dispositions portant sur les processus et reposant sur un cadre déjà existant.

Art. 9 Dispositions non applicables d'autres actes

En vertu de l'art. 34 LAP, le Conseil fédéral peut suspendre des dispositions d'autres actes tant que les mesures d'intervention économique sont applicables. Le recours à cette possibilité s'impose dans le cadre du projet proposé. La suspension de ces dispositions n'est applicable que pour la durée de la mesure. Sur le plan formel, les dispositions spécifiées aux let. a et b doivent figurer à l'annexe 1 de la LAP. La modification de cette annexe fait l'objet d'une ordonnance distincte.

Les dispositions suivantes de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7) doivent être déclarées non applicables :

- Art. 13 : en cas de gestion de l'offre, l'accès au réseau de manière non discriminatoire ne peut plus être garanti. Les demandes d'accès au réseau peuvent toujours être déposées pendant la durée de la mesure de gestion de l'offre, mais les délais prévus à l'art. 13, al. 2, LApEI pour le traitement des demandes par les gestionnaires de réseau ne s'appliquent qu'après abrogation de l'acte soumis à consultation. En conséquence, conformément à l'art. 11, al. 2 et 3, de l'ordonnance du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEI ; RS 734.71), les changements de fournisseurs aussi ne peuvent être effectués que postérieurement à l'abrogation.
- Art. 15a : étant donné que les groupes-bilan n'annoncent plus d'opérations de négoce, l'énergie d'ajustement n'est plus calculée.
- Art. 18, al. 6 : Swissgrid assume des tâches dans le domaine du commerce d'électricité, ce qu'elle n'est pas autorisée à faire hors du cadre de la mesure de gestion de l'offre.
- Art. 20, al. 2, let. b : Swissgrid sollicite les capacités de centrales nécessaires aux services-système (pas d'acquisition selon des procédures transparentes et non discriminatoires).

¹ AES, recommandation de la branche, 2022, « Échange de données standardisé pour le marché du courant électrique CH : document d'application pour les processus standardisés d'échange de données dans le marché électrique suisse », partie « SDAT-CH Bases et définitions ».

Les dispositions suivantes de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) doivent être déclarées non applicables :

- Art. 15 : l'obligation de reprise et de rétribution ne s'applique pas aux centrales soumises à la gestion de l'offre qui rempliraient le critère prévu à l'art. 15, al. 2, LEne. L'art. 15 est donc déclaré non applicable s'il est contraire à la gestion de l'offre.

La suspension de dispositions d'ordonnance de droit fédéral qui seraient contraires à l'ordonnance proposée peut être prévue dans le cadre de la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances.

Plusieurs dispositions de l'OApEI doivent être déclarées non applicables en raison de la gestion centralisée par Swissgrid, de la suppression de l'accès au réseau, de l'interruption des opérations de négoce ainsi que de la modification prévue du modèle de rétribution.

Art. 10 Rétribution des centrales soumises à la gestion centralisée

Les exploitants de centrales reçoivent une rétribution pour l'énergie électrique qu'ils fournissent à Swissgrid. Cette rétribution est fonction des coûts de revient (v. commentaire de l'art. 6). Swissgrid calcule la rétribution par centrale après chaque clôture mensuelle sur la base des séries chronologiques d'injection plausibles des exploitants, des coûts de revient et d'une marge limitée supplémentaire. Les coûts de revient comprennent déjà une rémunération du capital sur la base du coût moyen pondéré du capital investi (*weighted average cost of capital*, WACC ; v. commentaire de l'art. 11).

Les PSS sont crédités au plus tard le 15^e jour ouvrable de chaque mois. Ils sont tenus de verser la rétribution aux exploitants de centrales dans un délai de 30 jours. Par dérogation à l'al. 2, les exploitants de centrales de réserve sont rétribués par Swissgrid, conformément à l'ordonnance du 7 septembre 2022 sur l'instauration d'une réserve hydroélectrique (OIRH).

Art. 11 Limitation des marges

En ce qui concerne la réglementation des marges, deux variantes sont soumises à consultation.

Dans le cadre de l'ordonnance proposée, les exploitants de centrales sont rétribués pour la production d'énergie électrique sur la base des coûts de revient annoncés et sous réserve d'une limitation des marges (v. art. 33, al. 2, LAP).

Comme mentionné ci-dessus, la rétribution des exploitants de centrales est fonction des coûts de revient, lesquels incluent déjà la rémunération du capital (et donc une marge).

Variante 1

La variante 1 prévoit l'intégration d'une marge supplémentaire, limitée à 5,11 %, à la rétribution des centrales pilotables. Cette marge supplémentaire est destinée à réduire les incitations inopportunes : d'une part, des prix trop bas peuvent engendrer un risque de surconsommation et, d'autre part, ils peuvent conduire les exploitants de centrales pilotables à commercialiser autant que possible l'énergie électrique encore disponible avant l'entrée en vigueur de la gestion de l'offre, autrement dit à des prix élevés. Le montant de la marge par kilowattheure d'énergie électrique produite pour les centrales pilotables se fonde sur les taux d'intérêt calculés pour les instruments d'encouragement en faveur des énergies renouvelables (WACC) publiés chaque année par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Cette marge est prélevée sur les coûts de revient de chaque centrale annoncés conformément à l'art. 6, al. 2, du projet d'ordonnance. Toutefois, elle est calculée à partir des coûts de revient totaux.

Variante 2

La variante 2 ne prévoit pas de marge supplémentaire, ni pour les centrales pilotables ni pour les centrales non pilotables. La marge des centrales se compose ainsi uniquement du WAAC, qui est déjà intégré aux coûts de revient conformément à la directive de l'EiCom. Cette variante, qui permet d'éviter de faire supporter une double marge aux consommateurs finaux, est conforme à la pratique actuelle de l'EiCom pour l'approvisionnement de base.

Les dispositions relatives à la limitation des marges ne s'appliquent pas aux exploitants de centrales de réserve. La rétribution de ces derniers est régie par les dispositions de l'OIRH.

Art. 12 Calcul des coûts

Après chaque clôture mensuelle, Swissgrid calcule la rétribution de chaque centrale pour le mois écoulé, ce qui comprend la production, à savoir les séries chronologiques d'injection plausibles, les coûts de revient selon l'art. 6, al. 2, et les marges. Les PSS assurent le versement de la rétribution. La rétribution des exploitants de centrales de réserve est régie par l'OIRH.

Swissgrid calcule, après chaque clôture mensuelle, les coûts moyens par kilowattheure pour le mois écoulé, sur la base de la rétribution des exploitants de centrales et des coûts liés aux importations d'énergie électrique provenant des droits de prélèvement non suspendus. Ces coûts moyens sont publiés au plus tard le 6^e jour ouvrable après chaque clôture mensuelle.

Art. 13 Facturation

Swissgrid facture aux responsables de groupes-bilan (RGB) les coûts de l'énergie électrique consommée par les clients finaux attribués à leur groupe-bilan. Les RGB procèdent à la facturation des coûts directement ou indirectement par le biais d'un sous-groupe-bilan aux fournisseurs, lesquels les facturent à leur tour à leurs consommateurs

finaux. Le fournisseur compétent est celui auquel le point de mesure du consommateur final concerné a été attribué.

Afin d'éviter les problèmes de liquidités, l'ordonnance prévoit à la fois des dates de facturation et des délais de paiement.

Art. 14 Tarifs

Pour les consommateurs captifs (consommateurs finaux avec approvisionnement de base selon l'art. 6, al. 2, LApEI), les tarifs de l'énergie et de l'utilisation du réseau fixés annuellement par le gestionnaire du réseau de distribution (GRD) continuent de s'appliquer. Autrement dit, les tarifs de l'énergie ne sont pas modifiés en cours d'année. Si la mesure de gestion de l'offre entraîne pour les GRD une hausse ou une diminution des coûts, la variation doit être prise en considération via les différences de couverture, conformément au processus habituel prévu par la législation régissant l'approvisionnement en électricité (art. 4d OApEI). Il est possible à cet égard de se référer au guide d'utilisation du fichier de comptabilité analytique des tarifs 2024 destiné aux GRD (disponible sur : [Guide comptabilité analytique \(admin.ch\)](#)).

Art. 15 Rétribution des centrales non soumises à la gestion centralisée

Les centrales ou les installations de production d'énergie d'une puissance inférieure à 10 MW qui injectent de l'électricité au niveau de réseau 7 sont en principe rétribuées selon les processus existants (rétribution à prix coûtant du courant injecté [RPC], rétribution de reprise, p. ex.). Pour les installations de production d'énergie dont la rétribution est basée sur les prix du marché, ces derniers sont remplacés, dans le cadre de la gestion de l'offre, par les coûts moyens par kWh calculés par Swissgrid.

Art. 16 Correction des séries chronologiques des courbes d'injection et des courbes de charge

Comme indiqué précédemment, la gestion de l'offre s'appuie autant que possible sur des processus établis. Selon les processus d'échange de données de mesure prévus par la branche (SDAT-CH), les données de mesure utilisées à des fins de facturation peuvent être corrigées si nécessaire dans un délai de clearing de 6 mois. Ces processus restent inchangés pendant la gestion de l'offre. En cas de corrections a posteriori, Swissgrid procède à l'expiration du délai de 6 mois, au recalcul des coûts et à la correction de la rétribution des centrales et de toute la chaîne de facturation de l'énergie électrique, jusqu'aux consommateurs finaux.

Art. 17 Dispositions non applicables d'autres actes

Pour les dispositions non applicables d'autres actes, il est de manière générale renvoyé au commentaire de l'art. 9.

Les dispositions suivantes de la LApEI doivent être déclarées non applicables :

- Art. 6, al. 5^{bis} : les centrales soumises à la gestion centralisée de l'offre doivent mettre leur production d'énergie électrique à la disposition de la société nationale du réseau de transport, conformément à l'art. 5, al. 1. L'énergie est en outre rétribuée conformément à l'art. 12. Partant, l'art. 6, al. 5^{bis}, LApEI doit être déclaré non applicable s'il est contraire à la gestion de l'offre.
- Art. 13 : en cas de gestion de l'offre, l'accès au réseau de manière non discriminatoire ne peut plus être garanti. Les demandes d'accès au réseau peuvent toujours être déposées pendant la durée de validité de l'ordonnance, mais les délais prévus à l'art. 13, al. 2, LApEI pour le traitement des demandes par les gestionnaires de réseau ne s'appliquent qu'après l'abrogation de l'acte soumis à consultation. En conséquence, conformément à l'art. 11, al. 2 et 3, OApEI, les changements de fournisseurs aussi ne peuvent être effectués que postérieurement à l'abrogation.
- Art. 15a : étant donné que les groupes-bilan n'annoncent plus d'opérations de négoce, l'énergie d'ajustement n'est plus calculée.

Les dispositions suivantes de la LEné doivent être déclarées non applicables :

- Art. 15 : l'obligation de reprise et de rétribution ne s'applique pas aux centrales soumises à la gestion de l'offre qui rempliraient le critère prévu à l'art. 15, al. 2, LEné. L'art. 15 est donc déclaré non applicable s'il est contraire à la gestion de l'offre.
- Art. 30 et 31 : la prime de marché est supprimée. Les centrales soumises à la gestion centralisée de l'offre sont rétribuées sur la base des coûts de revient.

Plusieurs dispositions de l'OApEI doivent être déclarées non applicables en raison de la gestion centralisée par Swissgrid, de la suppression de l'accès au réseau, de l'interruption des opérations de négoce ainsi que de la modification prévue du modèle de rétribution.

Art. 18 Autorisation d'exploiter

La compétence d'autoriser l'exploitation de centrales de réserve est confiée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), plus précisément à l'OFEN. Les motifs justifiant l'exploitation des centrales de réserve et notamment la pesée des intérêts effectuée par le Conseil fédéral doivent figurer dans l'autorisation d'exploiter. Ces motifs sont également mentionnés dans la proposition adressée au Conseil fédéral pour l'entrée en vigueur de l'ordonnance, de manière à permettre au Tribunal administratif fédéral de contrôler la proportionnalité de la décision.

L'autorisation d'exploiter permet de réglementer l'exploitation au cas par cas au moyen de charges. Elle fixe notamment la limitation des émissions de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote ainsi que les mesures de limitation des émissions sonores et d'isolation acoustique nécessaires. Les autorisations doivent notamment prévoir un réglage ou un réglage des installations permettant de limiter autant que possible les émissions avant leur mise en service en tant que centrale de réserve. Afin d'assurer une exploitation optimale, une mesure des émissions s'impose, et les résultats doivent être transmis à l'autorité compétente. L'OFEN est chargé d'établir l'autorisation et, pour ce faire, collabore en amont et étroitement avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Art. 19 État de fonctionner

Les exploitants de centrales de réserve qui participent à la constitution de la réserve complémentaire conformément à l'art. 6, al. 2, let. a, ch. 1, OIRH mettent lesdites centrales en état de fonctionner pour la durée de la gestion de l'offre.

Art. 20 Limitation des émissions

Le principe de précaution ancré dans le droit de l'environnement, selon lequel les émissions doivent être limitées à la source, s'applique également aux centrales de réserve (v. art. 11, al. 2, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement ; RS 814.01). Les installations doivent donc pouvoir être exploitées, dans la mesure du possible, à la puissance maximale permise techniquement. Les exigences individuelles s'appliquant aux installations sont fixées dans l'autorisation d'exploiter la centrale de réserve octroyée par le DETEC (OFEN) (v. art. 18 de l'ordonnance).

Art. 21 Dispositions non applicables d'autres actes

Il est prévu que la mesure de gestion de l'offre prévoit également la possibilité d'utiliser les centrales de réserve conformément à l'OIRH. Pour ce faire, plusieurs dispositions doivent être déclarées non applicables, notamment en ce qui concerne le recours aux centrales de réserve. S'il n'est pas prévu de faire appel aux groupes électrogènes de secours et aux installations CCF au sens de l'OIRH dans le cadre d'une gestion centralisée de l'offre, les dispositions qui réglementent la rétribution restent toutefois applicables.

Les contrats avec les centrales de réserve (Birr, Monthey, Cornaux) arriveront à échéance le 31 mai 2026. Si la présente ordonnance entre en vigueur avant cette date et qu'il est fait appel aux centrales de réserve dans le cadre de la gestion de l'offre, certaines dispositions environnementales de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair) qui sont incompatibles avec l'exploitation de centrales de réserve devront être assouplies. La centrale temporaire de Birr, notamment, qui est en état de fonctionner depuis mars 2023, n'est actuellement pas à même de respecter les dispositions environnementales prévues par l'OPair (notamment s'agissant des oxydes d'azote). Il est prévu de la démanteler ou de la transformer d'ici fin 2026 pour pouvoir assurer le respect des prescriptions environnementales.

Art. 22 Restriction de l'exportation

La restriction de l'exportation vise à garantir que les capacités de production et de stockage disponibles en Suisse soient principalement utilisées pour approvisionner notre pays. Si nécessaire et pendant la durée de validité de l'ordonnance, le Conseil fédéral peut restreindre ou interdire les exportations nettes d'énergie électrique pour une période déterminée. Pour ce faire, le Conseil fédéral a le choix entre deux variantes (v. art. 22, al. 1, du projet d'ordonnance). Dans l'éventualité d'une interdiction, les exportations resteraient tout de même possibles si le bilan global est équilibré sur la période définie. Le transit ne fait pas l'objet de restrictions ; le Conseil fédéral peut en

autre prévoir d'autres exceptions. Swissgrid surveille et pilote l'importation et l'exportation d'énergie électrique en limitant la capacité de transport nette (*net transfer capacity*, NTC). Pour ce faire, elle applique la même procédure que celle utilisée en temps normal pour faire face à une congestion du réseau.

Art. 23 Restriction du négoce d'énergie électrique

Les mécanismes du marché de l'électricité en Suisse sont rendus inopérants pendant la durée de la gestion de l'offre. Concrètement, les dispositions de l'ordonnance se substituent à la législation régissant les opérations de négoce d'énergie électrique avec livraison physique en Suisse pendant la durée de validité de la mesure de gestion réglementée, qui sont dès lors suspendues. Elles s'appliquent aussi bien aux opérations nationales qu'aux opérations transfrontalières. Dans ce contexte, une exception est prévue pour le traitement des droits de prélèvement dans le cadre de contrats à long terme, comme les droits de prélèvement sur les centrales nucléaires françaises du Bugey et de Cattenom ou les droits de prélèvement convenus avec EDF qui ne sont pas liés à des centrales spécifiques.

Il demeure possible de conclure des opérations de négoce qui prévoient une livraison physique après la phase de gestion réglementée.

En cas de besoin, Swissgrid peut conclure des actes juridiques pour permettre l'importation et l'exportation d'énergie électrique, par exemple pour augmenter l'offre en Suisse. Swissgrid peut charger une entreprise appropriée d'effectuer ces opérations à son nom et pour son compte, sachant que l'entreprise en question ne doit pas en retirer un quelconque avantage concurrentiel.

Les GO ne sont pas concernées. Les processus allant de l'établissement à l'annulation de GO, en passant par le commerce de celles-ci, sont maintenus en cas de gestion de l'offre, et les dispositions juridiques connexes relatives au marquage de l'électricité doivent toujours être respectées.

Art. 24 Droits de prélèvement transfrontaliers

Si un groupe-bilan dispose de droits de prélèvement transfrontaliers visés à l'art. 23, al. 1, let. b, le responsable du groupe-bilan veille, avec son groupe-bilan, au traitement de ces droits pendant la durée de validité de l'ordonnance.

Art. 25 Dispositions non applicables d'autres actes

Swissgrid est responsable de la gestion de l'importation et de l'exportation d'énergie électrique. L'attribution n'est toutefois pas effectuée selon des procédures axées sur les règles du marché. Les dispositions correspondantes sont suspendues pendant la gestion de l'offre.

Pour les dispositions non applicables d'autres actes, il est renvoyé au commentaire de l'art. 9.

Art. 26 Disposition pénale

Les sanctions pénales prévues par l'ordonnance se fondent sur l'art. 49 LAP. Leur effet se veut avant tout préventif : l'objectif est d'amener les sujets de droit à mettre en œuvre les mesures prévues par l'ordonnance. L'art. 26 s'applique en cas de non-respect des obligations d'annoncer prévues par l'ordonnance. Il est veillé à une mise en œuvre proportionnée dans la pratique.

Il a été décidé de ne pas prévoir d'autres sanctions, car le droit pénal en vigueur permet déjà de punir les comportements indésirables qui pourraient entraver l'exécution de l'ordonnance. Ainsi, les art. 162 et 320 du code pénal du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0) et l'art. 62 de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1) offrent une protection pénale étendue pour sanctionner la divulgation illicite d'informations (secrets d'affaires et de fabrication) ou de données personnelles.

D'autres pratiques indésirables, comme l'annonce, par l'exploitant d'une centrale à accumulation, d'un niveau de stockage inférieur à la réalité afin de s'assurer un avantage économique sur ses concurrents après la période de gestion de l'offre, sont aussi couvertes par des normes pénales en vigueur (escroquerie en matière de prestations et de contributions, p. ex.). Il convient en outre de relever qu'un recours à la confiscation de valeurs patrimoniales en vertu de l'art. 70 CP est possible pour toutes les infractions pénalement répréhensibles.

La poursuite pénale est du ressort des cantons.

Art. 27 Surveillance

La surveillance du respect des dispositions de l'ordonnance par Swissgrid, les exploitants de centrales, les PSS, les RGB et les GRD incombe au domaine Énergie de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays.

L'EICom est chargée de vérifier les coûts de revient annoncés par les centrales, la rétribution des exploitants de centrales et le calcul des coûts moyens par kilowattheure.

Les exploitants de centrales doivent mettre à la disposition de l'EICom et du domaine Énergie toutes les informations dont ils ont besoin pour assurer la surveillance.

Art. 28 Rapport

Swissgrid remet régulièrement au domaine Énergie, à l'Association des entreprises électriques suisses et à l'EICom un rapport concernant la mise en œuvre des mesures ordonnées et leurs conséquences sur le réseau de transport ou de distribution.

Art. 29 Exécution

Le domaine Énergie, le DETEC, l'EICom et Swissgrid exécutent l'ordonnance conformément à leurs tâches respectives. Dans ce contexte, il incombe à Swissgrid d'assurer

la coordination de la gestion centralisée des centrales, de surveiller et de gérer l'importation, l'exportation et le transit de l'énergie électrique.

Art. 30 Entrée en vigueur et durée de validité

En cas de pénurie grave d'électricité déclarée ou imminente, le Conseil fédéral peut intervenir en mettant l'ordonnance en vigueur pour une durée déterminée.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le recours aux centrales de réserve dans le cadre de la gestion de l'offre a en principe les mêmes conséquences que l'OIRH sur les finances et le personnel de la Confédération. La mise à disposition et l'exploitation des centrales de réserve n'ont pas d'incidence sur le budget de la Confédération. L'ensemble des coûts non couverts par les recettes issues de l'électricité produite sont imputés sur la rémunération pour l'utilisation du réseau de transport, conformément à l'art. 22 OIRH.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les centrales de réserve peuvent être sollicitées dans le cadre de la gestion de l'offre. Elles ont notamment des conséquences sur l'environnement (v. infra). Les cantons et les communes sur le territoire desquels se situent les centrales de réserve sont donc particulièrement concernés (v. rapport explicatif concernant l'OIRH). Les charges des autorités sont principalement dues à la mise à disposition des centrales de réserve et non à leur exploitation.

Les cantons et les communes, dans leur rôle de propriétaires principaux des entreprises d'approvisionnement en énergie de Suisse, sont appelés à trouver et à préparer des solutions pour faire face à d'éventuels problèmes de trésorerie et à des coûts supplémentaires (v. ch. 3.3).

5.3 Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

La gestion centralisée de l'offre d'énergie électrique à disposition pendant une pénurie permet d'optimiser l'utilisation des capacités de production d'énergie restantes en Suisse et de s'assurer que l'énergie électrique sert à l'approvisionnement du pays. Elle permet également d'assurer à Swissgrid l'accès aux services-système nécessaires pour maintenir la stabilité du système, ce qui contribue à renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité des entreprises et des ménages en Suisse. Une pénurie d'électricité peut, selon son intensité et sa durée, avoir des répercussions considérables sur l'économie et la population et entraîner de ce fait des coûts élevés.

La mise en œuvre de cette mesure de gestion réglementée porte toutefois une atteinte importante à la liberté économique. Ainsi, les opérations de négoce portant sur la livraison physique d'énergie électrique en Suisse et celles portant sur livraison physique à l'étranger d'énergie électrique produite en Suisse sont suspendues si la date de livraison tombe pendant la durée de validité de la gestion de l'offre. Swissgrid gère la production d'énergie électrique, le pilotage des capacités de production et de stockage restantes en Suisse ainsi que l'importation et l'exportation d'énergie électrique. Les rétributions des producteurs d'énergie et les prix aux consommateurs finaux sont imposés, autrement dit ils ne sont plus régis par les principes de l'économie de marché.

La mesure de gestion de l'offre peut entraîner des difficultés de trésorerie et des coûts supplémentaires pour les exploitants de centrales et les négociants en électricité, en particulier si les marchés de l'électricité ne sont pas suspendus en même temps dans les pays limitrophes de la Suisse. Dans un tel cas, les exploitants de centrales et les négociants en électricité doivent faire face aux engagements de droit privé qu'ils sont contractés à l'étranger. Ils sont alors contraints d'acquiescer à court terme sur les marchés de l'électricité encore ouverts l'énergie électrique nécessaire pour honorer leurs engagements, ce qui peut exiger une grande quantité de liquidités et entraîner des coûts supplémentaires. Il est prévu de traiter cette problématique dans une ordonnance spécifique. En principe, les entreprises concernées, ou leurs propriétaires, supportent les coûts liés aux mesures temporaires de gestion réglementée de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays.

Pour les consommateurs finaux qui achètent leur énergie électrique sur le marché libre, les dispositions de l'ordonnance priment les conditions convenues avec les fournisseurs. L'électricité consommée leur est facturée à un coût uniforme par kilowattheure. En fonction des conditions convenues au départ, les coûts imposés au titre de la gestion de l'offre peuvent être à l'avantage ou au détriment des consommateurs finaux concernés. Il y a toutefois lieu d'escompter que la réglementation des marges utilisée fasse baisser la facture d'électricité d'un grand nombre de consommateurs finaux sur le marché libre, lesquels ne seront dès lors pas incités à réduire leur consommation. Comme la demande est principalement influencée par des mesures de gestion réglementée agissant sur la consommation, comme les appels à réduire la consommation, les restrictions d'utilisation et les interdictions, ou encore le contingentement des gros consommateurs, et que ces mesures seront déjà en vigueur ou seront mises en œuvre en même temps que la gestion centralisée de l'offre, la consommation d'électricité devrait néanmoins diminuer. Il ne faut donc pas s'attendre à des effets indésirables sur la demande.

Des conséquences négatives sont par contre envisageables pour les autres acteurs du secteur de l'électricité (responsables de groupes-bilan, fournisseurs, autres prestataires, etc.) du fait de la suspension des marges prévue à l'art. 11.

6 Aspects juridiques

6.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les restrictions à l'exportation sont en conflit avec l'interdiction des restrictions quantitatives prévue par le droit de l'OMC à l'art. XI, par. 1, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT ; RS 0.632.21). Comme le champ d'application se limite aux pénuries graves, les éventuelles restrictions à l'exportation relèveraient toutefois de l'exception prévue à l'art. XI, par. 2, let. a, GATT. Une justification sur la base de l'art. XX, let. j, GATT serait également envisageable.