



Projet du 23 novembre 2022

Rapport explicatif du projet d'ordonnance sur les restrictions et les interdictions d'utilisation de l'énergie électrique

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.

Les biens et services visés sont définis à l'art. 4 de la loi 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 se trouve en situation de pénurie grave d'électricité du point de vue de l'Approvisionnement économique du pays 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, qui peuvent être appliquées seules ou en combinaison avec d'autres mesures de gestion réglementée (recours simultané à des restrictions et à des interdictions de l'utilisation de l'énergie électrique et au contingentement des gros consommateurs, p. ex.)¹.

Les restrictions et les interdictions d'utilisation de l'énergie électrique comptent parmi les mesures de gestion réglementée visant au pilotage de la consommation (installations, appareils, services, activités).

L'ordonnance « modulaire » du Conseil fédéral ad hoc peut être mise en œuvre en tout ou en partie, selon les circonstances. Les restrictions et les interdictions sont hiérarchisées et fixées en fonction des économies d'électricité à réaliser et en tenant compte de l'impact sur l'économie et la population (allant de la baisse du niveau de confort à des mesures plus restrictives).

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) joue un rôle majeur dans la préparation et la mise en œuvre des mesures de gestion réglementée. Le Conseil fédéral lui a confié la tâche d'assurer les préparatifs requis pour faire face à une pénurie grave d'électricité, conformément aux directives du domaine Énergie. L'AES a créé à cet effet l'Organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise (OSTRAL). Lorsque l'ordonnance mentionne l'AES, elle fait référence à l'OSTRAL et à ses membres, notamment les gestionnaires de réseau de distribution (GRD). L'AES garantit que, dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont dévolues, aucun acteur actif sur les marchés de la production et du négoce d'électricité ou de l'approvisionnement en électricité ne puisse avoir accès aux données relatives aux consommateurs ou à d'autres informations sensibles sur le plan économique intéressant d'autres GRD. Les données relatives aux consommateurs ne sont traitées que par les GRD locaux compétents.

2. Économies d'électricité attendues grâce aux mesures proposées

Les restrictions et les interdictions d'utilisation de l'énergie électrique proposées (ci-après « mesures ») concernent avant tout les domaines suivants : chauffage (9,3 % de la consommation d'électricité en Suisse), eau chaude (4,7 %), éclairage (9,7 %), climatisation, aération et domotique (11,1 %), mobilité dans le pays (6 %), information, communication et spectacles (5,3 %). La consommation d'énergie pour le chauffage et la préparation d'eau chaude est principalement imputable aux ménages privés (67 % de la consommation pour le chauffage et 70 % pour l'eau chaude), tandis que la part du secteur tertiaire dans les utilisations liées à l'éclairage, à la climatisation, à l'aération et à la domotique est déterminante. L'industrie est également touchée par les mesures, mais elle est surtout mise à contribution par le biais du contingentement des gros consommateurs.

En appliquant l'ensemble des mesures proposées, on estime qu'il est possible d'atteindre des économies d'électricité dépassant 15 % de la consommation annuelle de la Suisse. Il s'agit là d'une valeur indicative, les données détaillées pour calculer le potentiel d'économie exact faisant défaut dans bon nombre de secteurs. Sans compter que lorsqu'on dispose de données relatives à la consommation, il s'agit en général de valeurs annuelles. Or

¹ Cf. l'ordonnance sur le contingentement de l'énergie électrique, qui est partie intégrante de la procédure de consultation.

le potentiel effectif d'économie durant une période de gestion réglementée dépend de la saisonnalité de la consommation liée à une utilisation donnée et peut, au mieux, faire l'objet d'une estimation.

Les chiffres cités sont tirés du rapport d'octobre 2020 concernant la consommation énergétique de la Suisse entre 2000 et 2019 en fonction des applications². La dernière étude, publiée en novembre 2021, n'a pas été utilisée, étant donné qu'elle porte sur 2020, une année marquée par la pandémie, et partant, d'une représentativité limitée pour la consommation d'électricité de la Suisse.

L'efficacité des mesures dépend largement du changement de comportement opéré par la population et les entreprises. Les expériences faites lors de la pandémie de COVID-19 ont montré que les effets des interdictions étaient plus importants que ceux des recommandations, autrement dit qu'il y avait un plus grand changement dans les comportements en cas de mesures contraignantes.

3. Commentaire des dispositions

Préambule

L'art. 31 LAP autorise le Conseil fédéral, en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, à prendre des mesures d'intervention économique temporaires pour garantir l'approvisionnement en biens et services vitaux.

En vertu de l'art. 34 LAP, le Conseil fédéral peut suspendre certaines dispositions d'autres actes (à savoir lois fédérales et ordonnances), et ce, exclusivement pendant la durée des mesures d'intervention économique. Les dispositions concernées doivent figurer à l'annexe 1 de la LAP. La suspension des dispositions n'est justifiée que dans la mesure où celles-ci sont contraires aux mesures d'intervention.

Aux termes de l'art. 60 LAP, le Conseil fédéral peut par ailleurs confier à certaines organisations des milieux économiques, en l'occurrence l'AES, des tâches publiques prévues par ladite loi.

Art. 1

La restriction ou l'interdiction de l'utilisation de l'électricité pour certaines applications permet de réduire la consommation d'énergie électrique ou de lisser les pics de consommation si nécessaire.

Les restrictions et les interdictions s'appliquent à tous les consommateurs finaux alimentés en électricité par le réseau public et/ou qui y sont raccordés.

Art. 2

Une restriction de l'utilisation de l'électricité pour certaines applications permet des économies d'énergie limitées. Selon les économies à réaliser, elle rend possible l'instauration de mesures moins restrictives pour l'économie et la population, en tenant compte de la situation.

Il convient de distinguer entre les restrictions dont l'application relève de la responsabilité des consommateurs, des exploitants d'installations et des prestataires de services, et celles relevant directement de mesures techniques prises par les GRD.

Les possibles restrictions que les acteurs concernés ont la responsabilité de mettre en œuvre figurent à l'annexe 1. Cette liste est susceptible d'être complétée par d'autres restrictions ou d'autres précisions à la suite de la consultation ou de clarifications supplémentaires, raison pour laquelle elle n'est actuellement pas exhaustive.

Les restrictions portent avant tout sur le réglage de la température par voie électrique (chauffage et refroidissement) ou consistent en des limitations dans le temps de l'utilisation de l'électricité pour certaines applications.

Les restrictions seront mises en place de manière échelonnée, en fonction de la gravité et de l'évolution de la pénurie. Alors que le palier 1 ne prévoit que des restrictions mineures, limitées essentiellement au domaine du confort, les restrictions prévues au palier 3 sont lourdes de conséquences. Ces restrictions plus drastiques ne seront donc adoptées que pour éviter le recours à des délestages et les répercussions encore plus graves qui en résulteraient.

Cette introduction échelonnée est coordonnée avec d'autres mesures de gestion réglementée de l'AEP. Avant le passage au palier 4 et aux fermetures d'établissement prévues dans ce cadre, les gros consommateurs auront déjà été soumis au contingentement. L'application des différentes mesures doit se faire de manière coordonnée afin d'éviter les effets secondaires inutiles. Il convient par exemple de tenir compte de la restriction de

² Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2019 nach Verwendungszwecken, rapport d'octobre 2020 réalisé sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie.

l'utilisation de voitures électriques à usage privé lors de la gestion réglementée du transport public concessionnaire afin de prévenir de fausses incitations.

Pour des raisons d'efficacité et afin de pouvoir réagir rapidement à l'évolution de la situation, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) doit pouvoir adapter les annexes. Il va de soi que cette mesure n'est admissible que si la situation en matière d'approvisionnement l'exige.

Les restrictions du ressort des GRD figureraient à l'al. 3. Étant donné que les conditions techniques qui prévalent chez les GRD ne permettent à l'heure actuelle pas de pilotage généralisé, les lettres de l'alinéa concerné sont laissées vides pour l'ajout de futures possibilités d'action. Dans la mesure où les capacités de livraison des GRD sont restreintes en application des dispositions se fondant sur la présente ordonnance, ces derniers sont libérés de leur obligation de fourniture prévue à l'art. 6, al. 1, de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité. Selon l'art. 34 LAP, le Conseil fédéral peut suspendre certaines dispositions d'autres actes pour la durée des mesures d'intervention économique, possibilité dont il est fait ici usage. Les dispositions concernées figurent à l'annexe 1 de la LAP. Comme lors des cas précédents et conformément aux directives sur la technique législative de la Confédération, la modification de cette annexe fait l'objet d'une ordonnance séparée (RS 531.63 et RS 531.64, p. ex.).

L'al. 5 réglemente la restriction de l'éclairage électrique des routes et places publiques. Les autorités compétentes, notamment l'Office fédéral des routes (OFROU) et les cantons, déterminent quels éclairages doivent ne pas être soumis à des restrictions pour des raisons de sécurité. Cette possibilité s'applique, tout comme les mesures prévues à l'al. 1, pendant toute la durée de validité de l'ordonnance.

Art. 3

L'ensemble des installations, appareils et sources lumineuses électriques qui ne sont pas absolument nécessaires doivent en principe être éteints ou déconnectés du réseau électrique. Cela vaut également pour les installations et les appareils en mode veille, si les installations et appareils concernés ne s'en trouvent pas endommagés ou que la mise en marche ne demande pas un effort disproportionné (reprogrammation, p. ex.).

Art. 4

Les interdictions d'utilisation de l'électricité pour certaines applications sont définies de manière à ce que l'impact sur la population et l'économie soit minimal. Dans la mesure du possible, cet impact devrait se limiter à des pertes de confort. Les biens et services vitaux doivent être préservés autant que faire se peut.

Les interdictions figurent à l'annexe 2 ; elles seront introduites et mises en œuvre de manière échelonnée, en tenant compte de la gravité et de l'évolution de la pénurie. La liste est susceptible d'être complétée par d'autres interdictions ou d'autres précisions à la suite de la consultation, raison pour laquelle elle n'est actuellement pas exhaustive. Alors que le palier 1 ne prévoit que des interdictions de portée réduite, qui se limitent essentiellement à la question du confort, les interdictions prévues au palier 4 ont des conséquences de grande ampleur. Ces interdictions plus étendues ne seront donc adoptées que pour éviter le recours à des délestages électriques et les répercussions encore plus graves qui en résulteraient.

Cette introduction échelonnée est coordonnée avec d'autres mesures de gestion réglementée de l'AEP. Avant le passage au palier 4 et aux fermetures d'établissement prévues dans ce cadre, les gros consommateurs auront déjà été soumis au contingentement. L'application des différentes mesures doit se faire de manière coordonnée afin d'éviter les effets secondaires inutiles.

Pour des raisons d'efficacité et afin de pouvoir réagir rapidement à l'évolution de la situation, le DEFR doit pouvoir adapter les annexes. Il va de soi que cette mesure n'est admissible que si la situation en matière d'approvisionnement l'exige.

Art. 5

Les GRD sont tenus de collaborer et de mettre en œuvre les restrictions d'utilisation visées à l'art. 2, al. 3. Ils informent l'AES ou plus précisément l'OSTRAL de leur mise en œuvre.

Ils se tiennent en outre gratuitement à la disposition des consommateurs finaux pour les questions liées à la présente ordonnance et fournissent, le cas échéant, des renseignements sur les restrictions qui sont mises en œuvre directement par les GRD moyennant des systèmes de télécommande centralisée.

Art. 6

Le DEFR veille à ce que la population soit informée de façon adéquate en cas d'adaptation des restrictions et interdictions d'utilisation.

Art. 7

Le contrôle du respect des prescriptions est confié aux cantons, à l'exception du contrôle des restrictions d'utilisation visées à l'art. 2, al. 3.

Les restrictions et les interdictions d'utilisation s'appliquent aussi bien à la sphère publique que privée. Compte tenu de l'ampleur des différentes mesures, un contrôle systématique est impossible. La marge de manœuvre à cet égard est particulièrement limitée dans le cadre privé. On peut toutefois compter sur une responsabilisation accrue au sein de la population en cas de pénurie grave, sans oublier le rôle joué par le contrôle social.

Les restrictions dont la mise en œuvre technique revient aux GRD par le biais de systèmes de télécommande centralisée existants ou d'autres dispositifs sont surveillées par l'OSTRAL.

Les infractions à l'ordonnance seront poursuivies conformément à l'art. 49 LAP.

L'efficacité des restrictions et interdictions d'utilisation fera l'objet, dans une perspective plus large, d'un suivi de Swissgrid, en sa qualité de membre de l'OSTRAL.

Art. 8

L'exécution de l'ordonnance incombe au DEFR, aux cantons, à l'OFROU, au domaine Énergie de l'AEP et à l'AES (OSTRAL), dans le cadre de leurs attributions respectives.

Art. 9

La réduction de la vitesse des véhicules sur les autoroutes est une mesure d'économie d'énergie qui a des conséquences sur un autre acte. Cette mesure vise à réduire la consommation d'électricité des véhicules électriques. Le nombre grandissant de véhicules électriques en circulation se traduit par une augmentation du potentiel direct d'économie de la mesure. Par ailleurs, la mesure entraîne également une réduction de la consommation de produits pétroliers, qui seraient ainsi disponibles pour alimenter, en cas de nécessité, des groupes électrogènes de secours. Enfin, l'utilisation des pompes à essence s'en voit réduite, ce qui participe à réduire la consommation d'électricité.

Cet article est mis en vigueur si la situation l'exige. La modification provisoire de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière ne s'applique que pendant la durée de la mesure d'intervention.