



Projet du 23 novembre 2022

Rapport explicatif du projet d'ordonnance sur le contingentement 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 (AEP) 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 d'utilisation de l'énergie électrique¹ et au contingentement des gros consommateurs, p. ex.).

À l'heure actuelle, plus de 34 000 entreprises ont la possibilité d'acheter leur électricité sur le marché libre². L'accès au marché libre est réservé aux entreprises qui ont une consommation annuelle d'au moins 100 mégawattheures (MWh). Le contingentement est une mesure de gestion réglementée qui vise ces gros consommateurs. Les besoins en électricité d'un ménage standard de 4 personnes sont d'environ 3 à 4 MWh par année³. L'ensemble des gros consommateurs est à l'origine de près de 50 % de la consommation de courant en Suisse². Un contingentement visant ce groupe de consommateurs serait donc une mesure de gestion de l'énergie électrique efficace en cas de pénurie grave. Le choix de ce groupe de consommateurs repose sur le potentiel d'économie et l'applicabilité de la mesure. Les gros consommateurs sont en règle générale équipés d'un dispositif de mesure de la courbe de charge (compteur intelligent qui mesure la consommation en continu), ce qui n'est pas encore le cas de tous les autres consommateurs.

Le contingentement prévu se caractérise par le fait que les contingents d'énergie électrique des gros consommateurs se fondent sur leur consommation passée et leur sont attribués chaque mois civil par décision écrite. Chaque gros consommateur reçoit ainsi une directive contraignante claire, et peut ainsi répartir dans le mois l'utilisation de son contingent de la manière la plus judicieuse du point de vue de l'exploitation. Cependant, l'envoi des décisions par courrier postal entraîne une certaine charge de travail en amont. Le délai requis pour la mise en œuvre est d'environ un mois.

Ce mode opératoire est avantageux en particulier pour les plus petits des gros consommateurs, qui ne s'occupent pas quotidiennement de leur consommation d'énergie. Le mois civil a été choisi comme unité, parce que la consommation de courant des gros consommateurs est en général facturée mensuellement. Les gros consommateurs disposent des valeurs de référence correspondantes, ce qui leur permet de comprendre les décisions rendues et, le cas échéant, de faire les préparatifs nécessaires. Ce mode opératoire permet aussi de contrôler rapidement et de manière systématique le respect des contingents.

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 de

¹ Cf. projet d'ordonnance sur les restrictions et les interdictions d'utilisation de l'énergie électrique, qui fait partie intégrante de la procédure de consultation.

² Commission fédérale de l'électricité (ElCom), *Rapport d'activité de l'ElCom 2021*, juin 2022.

³ SuisseEnergie / Office fédéral de l'énergie (OFEN), fiche d'information « Consommation électrique d'un ménage », août 2021.

l'AEP. 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 d'autres GRD relatives aux consommateurs ou à des informations économiques sensibles. Les données relatives aux consommateurs ne sont traitées que par les GRD locaux compétents.

2. Commentaire des dispositions

Préambule

En vertu de l'art. 31 LAP, le Conseil fédéral peut, en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, prendre des mesures d'intervention économique temporaires pour garantir l'approvisionnement en biens et services vitaux. Aux termes de l'art. 60 LAP, il peut par ailleurs confier à certaines organisations des milieux économiques, en l'occurrence l'AES, des tâches publiques prévues par ladite loi.

Art. 1

Le projet prévoit de réduire l'utilisation de l'électricité en Suisse par un contingentement de l'électricité pour les gros consommateurs. Cette mesure doit contribuer de manière notable à ce qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à la mesure de gestion réglementée qu'est le délestage.

Les transports publics constituent un réseau à l'échelle du pays, composé de différents éléments fonctionnant à l'électricité. Les CFF disposent par exemple de leur propre réseau électrique à 16,7 Hz, avec des centrales hydrauliques, des convertisseurs de fréquence, des participations dans des centrales partenaires, un réseau de lignes de transport et des sous-stations.

Afin que ces installations soient tout de même prises en considération en cas de pénurie d'électricité et que leur potentiel d'économie et de production d'énergie soit mis à profit, des dispositions particulières s'appliquent aux entreprises concessionnaires de transports publics (TP). Ces dispositions se fondent sur le modèle de gestion des TP en cas de pénurie d'électricité que les CFF, en tant que responsable du système, ont élaboré avec l'Union des transports publics (UTP) et l'Office fédéral des transports (OFT) en tenant compte des résultats de l'Exercice du Réseau national de sécurité 2014. Elles permettent des économies aussi bien sur le réseau à 50 Hz que sur le réseau de courant de traction.

En outre, le modèle de gestion permet de maintenir dans une certaine mesure les TP importants pour l'approvisionnement du pays (notamment pour le transport de marchandises). Il est prévu de régler la procédure et le cadre dans un projet d'ordonnance séparé⁴.

Art. 2

Le projet prévoit de limiter le contingentement aux gros consommateurs, soit à un groupe de consommateurs qui sont en règle générale équipés d'un dispositif de mesure de la courbe de charge. C'est un prérequis pour que la mesure puisse être mise en œuvre de manière ciblée et que son application puisse être contrôlée.

Art. 3

Un contingent détermine le niveau de consommation d'énergie électrique en kilowattheures (kWh) dont un consommateur contingenté peut disposer librement pendant la période de contingentement. Le contingent est calculé en multipliant le taux de contingentement par la quantité de référence.

⁴ Le modèle de gestion des TP est déjà bien avancé. Certaines questions relatives à la mise en œuvre sont en voie de clarification. Le projet d'ordonnance correspondant sera ensuite préparé sur la base du modèle de gestion.

Les gros consommateurs disposant de plusieurs sites de consommation et dont la consommation annuelle de courant est d'au moins 100 MWh sur un réseau de distribution ont la possibilité de gérer leur contingent de manière globale pour tous les sites correspondants. Ils peuvent par exemple suspendre leur activité sur l'un des sites dont la consommation est d'au moins 100 MWh et maintenir une exploitation normale sur un autre site. Cette possibilité ne leur est toutefois offerte que si les différents sites de consommation appartiennent à la même entité économique.

Art. 4

La quantité de référence doit correspondre autant que possible à la consommation attendue pendant la période de contingentement. Premièrement, elle doit être déterminée de manière à tenir compte autant que possible d'aspects tels que la consommation saisonnière et les changements des conditions-cadre structurelles et économiques du consommateur. Deuxièmement, elle doit suivre des principes clairs et pouvoir être mise en œuvre de manière générale, indépendamment des besoins spécifiques aux différentes branches. Enfin, en situation de crise, il faut que l'OSTRAL ou le GRD local puisse la calculer de manière simple et automatisée.

La quantité de référence est en principe la quantité d'énergie électrique (kWh) utilisée par site de consommation pendant le mois civil de l'année précédente correspondant à la période de contingentement (quantité de référence standard). Cette manière de procéder vise à tenir compte de la saisonnalité de la consommation de courant. Pour pouvoir le cas échéant prendre en considération une augmentation des besoins en énergie du consommateur, la dernière consommation mensuelle mesurée est comparée avec celle du mois correspondant de l'année précédente. Si la consommation a augmenté d'au moins 20 %, c'est la dernière consommation mensuelle mesurée qui est utilisée comme valeur de référence, pour autant qu'elle dépasse la quantité de référence standard. Ce seuil vise à garantir qu'un éventuel changement substantiel des conditions-cadre soit pris en considération (p. ex. adaptations structurelles de l'exploitation, comme la mise en service de nouvelles lignes de production ou la modification du parc de machines, ou circonstances extérieures, comme les fermetures dues à une pandémie), tout en évitant que les faibles variations de la consommation de courant puissent influencer sur la quantité de référence standard.

Seule la quantité d'énergie tirée du réseau public est prise en considération dans la détermination de la quantité de référence. L'utilisation que les gros consommateurs couvrent grâce à leurs propres installations de production d'électricité n'est pas prise en considération dans le calcul de la quantité de référence.

Dans certains cas, les gros consommateurs ne sont pas équipés de dispositifs de mesure de la courbe de charge. Le GRD calcule alors la quantité de référence sur la base des valeurs de consommation relevées manuellement.

Art. 5

Le taux de contingentement traduit, sous forme de pourcentage, la consommation admise pendant la période de contingentement par rapport à la quantité de référence. Par exemple, si l'on vise une économie de 30 % chez les consommateurs contingentés, le taux de contingentement sera de 70 %. Le taux de contingentement ne représente donc pas directement l'économie en pour-cent, mais la part de la quantité de référence qui peut être utilisée pendant la période de contingentement.

Le taux de contingentement est déterminé initialement par le Conseil fédéral et fixé à l'annexe 1 de l'ordonnance. Le DEFR décide des modifications du taux de contingentement par modification de l'annexe 1.

Art. 6

La période de contingentement définit la durée pendant laquelle un consommateur contingenté doit réduire sa consommation afin de respecter son contingent. Pour des raisons techniques et organisationnelles, une période de contingentement correspond à un mois civil (cf. explications au chap. 1 « Contexte »).

La période de contingentement est initialement déterminée par le Conseil fédéral. Le DEFR décide des périodes de contingentement suivantes par modification de l'annexe 2.

La période de contingentement se termine dès l'abrogation de l'ordonnance.

Art. 7

L'OSTRAL ou le GRD membre compétent calcule le contingent pour chaque période de contingentement. L'attribution des contingents se fait par décision. L'autorité de décision est le domaine Énergie. Le GRD notifie la décision au nom de ce dernier.

Art. 8

Le projet prévoit que la cession de contingents ou de parties de contingents soit testée dans le cadre d'une phase pilote pendant l'hiver 2022/2023. Il s'agit de vérifier la faisabilité et l'interaction avec les procédures de contingentement et les autres mesures de gestion réglementée de l'AEP. L'objectif est de s'assurer que la cession de contingents ou de parties de contingents ne mette pas en danger la stabilité du réseau ni l'approvisionnement en électricité, ce qui pourrait avoir des conséquences graves pour la population et l'économie à large échelle. En outre, la cession de contingents ne doit pas entraver l'exécution correcte de l'ordonnance ni son efficacité ou celle d'autres mesures de gestion réglementée. C'est pourquoi le projet autorise les gros consommateurs à céder uniquement la quantité d'énergie qui ne fait pas l'objet d'une interdiction prévue par l'ordonnance sur les restrictions et les interdictions d'utilisation de l'énergie électrique.

Les plateformes de négoce autorisées sont entièrement responsables de ce que la cession de contingents se déroule conformément au droit. La cession de contingents se déroule exclusivement entre la plateforme et le gros consommateur par site de consommation. La cession est confirmée sur les plateformes de négoce sans intervention du GRD.

Les gros consommateurs sont responsables du respect des contingents et des transactions effectuées sur les plateformes de négoce. Ils doivent pouvoir prouver la légalité des quantités de courant utilisées par site de consommation pendant une période de contingentement. Toutes les parties prenantes doivent respecter les principes de la protection des données et notamment prendre les mesures techniques et organisationnelles nécessaires à garantir la sécurité des données.

En vertu de l'art. 57, al. 4, LAP, le Conseil fédéral peut autoriser l'OFAE à édicter des prescriptions de nature technique ou administrative pour faire appliquer les mesures visées aux art. 31 à 33. Les conditions de l'OFAE relatives à la cession de contingents sont fixées dans une ordonnance. Des conditions-cadre strictes sont fixées pour la phase pilote afin de réduire la complexité.

Pour l'hiver 2022/2023, l'ordonnance de l'OFAE pourrait comporter les éléments et conditions suivantes :

- la quantité négociable minimale par point de mesure et par période de contingentement est de 20 MWh par mois ;
- les quantités d'énergie ne peuvent être cédées que sur des plateformes (de négoce) répondant à des critères prédéfinis. Ces critères sont publiés au préalable ;
- l'OFAE vérifie, avec le concours de l'OSTRAL, qui procède à une préqualification, si les plateformes remplissent les critères ;
- les exploitants de plateformes (de négoce) ne sont pas autorisés à négocier leurs propres quantités d'énergie. Les entreprises qui souhaitent céder des quantités d'énergie uniquement à l'interne, entre différents sites, sont tenues de le faire par le biais d'une plateforme préqualifiée ;
- la plateforme vérifie toutes les opérations avant la période de contingentement ; À cet effet, les vendeurs lui transmettent les décisions de contingentement les concernant. Si la plateforme constate que la quantité d'énergie proposée à un point de mesure excède le contingent disponible, elle empêche l'opération et signale la divergence aux acteurs concernés (fournisseur, bénéficiaire, GRD concerné) ainsi que le domaine Énergie ;
- le fournisseur (vendeur) d'une quantité d'énergie doit vérifier avant le début de la période de contingentement si la quantité d'énergie en question fait l'objet d'interdictions. Dans ce cas, il doit retirer son offre. La plateforme doit prévoir cette possibilité ;
- la plateforme doit également permettre d'annuler des transactions ;
- avant le début de la période de contingentement, à savoir la veille, les plateformes livrent les données suivantes :
 - aux GRD, les quantités d'énergie cédées (« vendues ») et reprises (« achetées ») en MWh/mois par point de mesure, en indiquant l'identification du point de mesure et le nom de l'entreprise ou du groupe d'entreprises tels qu'ils figurent dans la décision ;
 - aux groupes-bilan, les quantités d'énergie cédées et reprises en MWh/mois par groupe-bilan

avec le nom du groupe-bilan et de l'entreprise ou du groupe d'entreprises tels qu'ils figurent dans la décision ;

- à l'OSTRAL, le total des quantités d'énergie cédées et reprises en MWh/mois, le nombre d'opérations par jour, la quantité moyenne d'énergie échangée en MWh/opération, le nombre d'opérations par groupe d'entreprises (tels qu'ils figurent dans la décision).

En l'absence de contingentement pendant l'hiver 2022/2023, un essai pourrait tout de même être mené.

Art. 9

Le projet prévoit que, le cas échéant, le DEFR veille à ce que la population soit informée des modifications du taux de contingentement et des périodes de contingentement à venir.

Les GRD informent les consommateurs concernés sur les points suivants : lieu et point de mesure de l'utilisation de l'énergie électrique, commencement et durée de la période de contingentement, période de référence et quantité de référence, taux de contingentement et contingent.

Art. 10

Les GRD sont tenus de collaborer à l'exécution de l'ordonnance.

Art. 11

L'AES (OSTRAL) ou les GRD contrôlent le respect des contingents. S'ils constatent un dépassement du contingent, ils le signalent au domaine Énergie.

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

Art. 12

L'exécution de l'ordonnance incombe, dans le cadre de leurs attributions respectives, au DEFR, au domaine Énergie, à l'OFAE ainsi qu'à l'AES (OSTRAL) et à ses membres.