



Projet du 23 novembre 2022

Rapport explicatif du projet d'ordonnance sur le contingentement immédiat 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 immédiat 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 immédiat 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 immédiat repose sur la même idée de base que le contingentement⁴. Il se distingue toutefois de celui-ci en ce qui concerne la procédure, le temps nécessaire à sa mise en œuvre et la souplesse offerte aux gros consommateurs dans l'application du contingentement. Contrairement au contingentement, le contingentement immédiat prévoit que le consommateur calcule lui-même quotidiennement le contingent par site de consommation, selon des principes simples. Il peut ainsi être mis en place en à peine quelques jours (contre environ un mois pour le contingentement) et permet, grâce la mise en œuvre sur une base journalière, une réduction effective et immédiate de la consommation d'électricité. Il limite la souplesse des gros consommateurs dans l'utilisation du contingent, car la consommation ne peut pas être répartie librement sur une longue période, comme le permet le contingentement.

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 l'AEP. L'AES a créé à cet effet l'Organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise (OSTRAL).

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

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

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

⁴ Cf. ordonnance sur le contingentement de l'énergie électrique.

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 immédiat 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 séparé⁵.

Dans le cas du contingentement immédiat, chaque gros consommateur contingenté dispose d'une quantité réduite d'énergie électrique, qui est calculée sur la base d'une quantité de référence. Il incombe au gros consommateur contingenté de ne pas dépasser la quantité d'énergie à laquelle il a droit pendant la période de contingentement.

Art. 2

Le projet prévoit de limiter le contingentement immédiat 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.

⁵ 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.

En cas de contingentement immédiat, le calcul du contingent incombe au consommateur soumis au contingentement. Celui-ci calcule la quantité d'énergie électrique à laquelle il a droit pour chaque site de consommation entrant dans le champ d'application de l'ordonnance.

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, afin de pouvoir être calculée de manière uniforme et compréhensible par les gros consommateurs.

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 divisée par le nombre de jours ouvrés sur ce site de consommation (quantité de référence standard). Cette manière de procéder vise à tenir compte de la saisonnalité de la consommation de courant.

Afin de tenir compte des variations substantielles de la consommation d'un gros consommateur, la consommation du mois précédent peut servir de base au calcul du contingent. Elle est ensuite également divisée par le nombre de jours ouvrés pendant le mois en question. On considère qu'il y a variation substantielle lorsque la consommation du mois précédent présente un écart d'au moins 20 % par rapport à celle du mois correspondant de l'année précédente. Cette possibilité vise à tenir compte non seulement des adaptations structurelles de l'exploitation, comme la mise en service de nouvelles lignes de production ou la modification du parc de machines, mais aussi des circonstances extérieures, telles que les fermetures dues à une pandémie ou les facteurs économiques (baisse du chiffre d'affaires liée aux fluctuations de change, p. ex.). Le seuil retenu permet d'éviter que les faibles variations de la consommation de courant puissent influencer sur la quantité de référence standard.

Le consommateur doit être en mesure de documenter et de motiver dûment son calcul de la quantité de référence et, sur demande, communiquer ces informations à l'OSTRAL ou à son GRD (en tant que membre de l'OSTRAL).

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 sites de consommation ne sont pas équipés de dispositifs de mesure de la courbe de charge. Le consommateur 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.

Dans le cas du contingentement immédiat, la période de contingentement correspond à un jour ouvré, de 00 h 00 à 24 h 00. Par jour ouvré, on entend chacun des jours pendant lesquels le gros consommateur travaille ou produit effectivement sur le site de consommation concerné. Par exemple, si une entreprise industrielle produit sept jours par semaine, il faut compter sept jours ouvrés.

La période de contingentement et le nombre de répétitions sont fixés initialement par le Conseil fédéral. Le DEFR décide du début des périodes de contingentement suivantes par modification de l'annexe 2.

Art. 7

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 immédiat 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.

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 immédiats 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 jour est de 2 MWh par jour ;
- 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 ;
- 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/jour par point de mesure, en indiquant l'identification du point de mesure et le nom de l'entreprise ;
 - aux groupes-bilan, les quantités d'énergie cédées et reprises en MWh/jour par groupe-bilan avec le nom du groupe-bilan et de l'entreprise ;
 - à l'OSTRAL, le total des quantités d'énergie cédées et reprises en MWh/jour, le nombre d'opérations par jour, la quantité moyenne d'énergie échangée en MWh/opération, le nombre d'opérations par groupe d'entreprises.

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

Art. 8

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 sont tenus de fournir gratuitement aux gros consommateurs qui en font la demande des renseignements d'ordre technique et des informations concernant les données de consommation historiques de leurs sites de consommation respectifs. De même, ils doivent également proposer une assistance dans le calcul des contingents.

Art. 9

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

Art. 10

L'AES (OSTRAL) ou les GRD contrôlent par sondage le respect des contingents. S'ils constatent un dépassement du contingent, ils le signalent au domaine Énergie. Si nécessaire, celui-ci peut ordonner des contrôles par sondage.

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

Art. 11

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.