



Konferenz Kantonalen Energiedirektoren
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
Conferenza dals directurs chantunals d'energia

Département fédéral des affaires
étrangères DFAE

Par courrier électronique à: vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Berne, le 30 octobre 2025

Paquet «stabilisation et développement des relations Suisse-UE», partie électricité

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 13 juin 2025, vous avez invité la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) à participer à la consultation sur le paquet d'accords visant à stabiliser et développer les relations entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Nous vous remercions de cette possibilité et prenons volontiers position concernant la partie du paquet consacrée à l'électricité. La prise de position de l'EnDK se fonde sur la prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), et la complète.

I. Remarque préliminaire

La sécurité d'approvisionnement en énergie représente un pilier fondamental de la prospérité de l'économie et du bien-être de la population, aussi bien dans chacun des cantons qu'à l'échelle de la Suisse. Pour l'EnDK, il s'agit donc d'un axe prioritaire de la politique énergétique au niveau cantonal et fédéral. Les cantons s'engagent dans le respect de leurs compétences pour un approvisionnement en énergie sûr et durable et s'impliquent dans la conception de conditions-cadres propices au niveau fédéral. Afin de pouvoir garantir la sécurité d'approvisionnement dans le contexte de la décarbonation et de la transformation du système d'approvisionnement en électricité, l'EnDK s'investit pour un développement rapide et important de la production d'énergies renouvelables ainsi que pour le maintien de la production existante. Par ailleurs, elle soutient les infrastructures de réseau bien aménagées et intelligentes. De plus, l'EnDK s'engage pour une utilisation économe et efficace de l'énergie, qui apporte également une contribution importante à la sécurité d'approvisionnement.

Une collaboration efficace et stable au-delà des frontières nationales constitue un autre pilier essentiel de la sécurité d'approvisionnement. Un accord sur l'électricité est nécessaire afin de sécuriser juridiquement la coopération pour l'échange d'électricité. C'est la raison pour laquelle l'EnDK s'est engagée depuis longtemps en faveur de la conclusion d'un accord sur l'électricité entre la Suisse et l'UE.

II. Appréciation de l'accord sur l'électricité

a. Appréciation générale de l'importance de l'accord sur l'électricité

L'EnDK estime que la conclusion d'un accord sur l'électricité est une solution appropriée pour garantir à notre pays la capacité d'importer et d'exporter de l'électricité et pour pouvoir maintenir l'exploitation du réseau de transport stable.

En raison de sa situation géographique et des nombreux liens physiques avec ses pays voisins, la Suisse est étroitement intégrée dans le système électrique européen et elle entretient en permanence des échanges d'électricité avec ses voisins. En outre, la Suisse ne peut pas s'approvisionner entièrement en électricité, surtout en hiver, et dépend des importations. L'accord sur l'électricité garantit que la Suisse puisse participer sur un pied d'égalité aux plateformes de négoce pour l'électricité et l'énergie de réglage ainsi qu'au couplage des marchés. L'accord sécurise en outre par le droit international les capacités frontalières. Cela garantit un négoce d'électricité plus efficace et assure l'accès au marché européen de l'énergie de réglage, plus liquide. De plus, les risques pour la Suisse en lien avec les importations dans le contexte de la règle dite des 70% diminuent et les flux de charge imprévus sont réduits. Globalement, cela a un effet modérateur sur les coûts du système et facilite l'intégration des énergies renouvelables.

L'EnDK considère que des accords techniques ne sont pas un substitut équivalent à l'accord sur l'électricité. Étant donné qu'ils règlent exclusivement certains aspects liés aux capacités frontalières et qu'ils ne garantissent pas de sécurité juridique à moyen et long terme. Sans accord sur l'électricité, les risques et les coûts pour la capacité d'importer et pour la stabilité du réseau continueraient d'augmenter. L'incertitude créerait une forte pression sur le développement encore plus important des énergies renouvelables et l'exploitation de centrales de réserve supplémentaires onéreuses en Suisse.

Malgré ces avantages considérables, la mise en œuvre de l'accord sur l'électricité en Suisse présente des défis majeurs.

L'accord sur l'électricité implique des modifications importantes du cadre juridique suisse actuel dans le domaine de l'électricité et touche des structures et des pratiques bien établies en Suisse, ce qui ne sera pas sans conséquences pour les différents acteurs, dont les cantons, en ce qui concerne leurs rôles et leurs intérêts. De plus, ces changements interviendront dans un contexte déjà marqué par une forte dynamique et des transformations importantes liées à la transformation du système énergétique. À cet égard, le rapport explicatif du Conseil fédéral est particulièrement succinct et formulé de façon très générale, et ne présente pas de manière approfondie les implications de l'accord sur l'électricité en termes de politique intérieure suisse (voir également les remarques suivantes au chapitre II, let. b). Dans la perspective d'un débat objectif sur l'accord et sa mise en œuvre, l'EnDK demande que le message du Conseil fédéral mette davantage en lumière le fonctionnement des nouvelles réglementations ainsi que les changements attendus tout au long de la chaîne de création de valeur et pour les différents acteurs.

b. Appréciation du résultat des négociations

L'EnDK a été activement impliquée dans les négociations et a ainsi pu faire valoir les intérêts des cantons. Tout comme la CdC, l'EnDK juge également globalement positif le résultat des négociations. Tout en

renvoyant aux remarques ci-dessous ainsi qu'à ses commentaires et propositions au sujet de la mise en œuvre dans le droit suisse (cf. chapitre III), l'EnDK soutient l'accord sur l'électricité.

Compétences cantonales

Pour l'EnDK, le respect des compétences cantonales en matière d'énergie constitue une exigence centrale. L'accord sur l'électricité respecte ce principe, avec seulement quelques exceptions.

Avec l'accord sur l'électricité, la Suisse et l'UE visent une accélération des **procédures de planification et d'autorisation** pour les énergies renouvelables. L'EnDK partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel les mesures d'ores et déjà prévues dans les projets de lois pour accélérer les procédures en ce qui concerne les installations de production et les réseaux créent les bases nécessaires dans le droit suisse. Ces projets respectent par ailleurs les compétences cantonales existantes.

Le champ d'application de l'accord sur l'électricité englobe la production, le négoce, la transmission et la vente d'électricité, mais ne concerne pas la consommation d'électricité ou d'autres agents énergétiques. De ce fait, l'accord n'a pas d'impact sur la **consommation d'énergie dans les bâtiments**. Les compétences cantonales dans ce domaine sont donc entièrement préservées.

La LApEI attribue aujourd'hui aux cantons la **compétence de désigner les zones de desserte et d'édicter des dispositions concernant les raccordements au réseau**. Suite à la reprise des dispositions concernées des actes juridiques de l'UE, ces compétences cantonales passeront à l'EICom dans le cadre du deuxième paquet de mise en œuvre dans le droit suisse (cf. également remarque au chapitre III, let. d).

Utilisation de la force hydraulique

Pour les cantons, la **force hydraulique** revêt une importance particulière. Elle constitue l'épine dorsale de l'approvisionnement en électricité en Suisse. Avec une part de 60% à la production d'électricité dans le pays, elle est la ressource énergétique indigène la plus importante. De par la flexibilité et la possibilité de stockage des centrales à accumulation, elle contribue de manière significative à la stabilité du réseau et du système. Pour la sécurité d'approvisionnement de la Suisse et pour les cantons en tant qu'autorités disposant des eaux et propriétaires des centrales, les conditions qui régissent l'utilisation de l'énergie hydraulique revêtent une importance capitale. Une attention particulière doit être accordée à l'octroi de concessions hydroélectriques, la conception du contenu des concessions, les redevances hydrauliques et l'exercice du droit de retour des concessions, ainsi qu'à la propriété publique des centrales hydrauliques et des entreprises d'approvisionnement.

Compte tenu de cette haute importance de l'énergie hydraulique, un degré élevé de **sécurité juridique** est nécessaire. Les cantons considèrent que la reprise dynamique du droit dans les domaines de l'octroi de concessions, du contenu des concessions, des redevances hydrauliques et de l'exercice du droit de retour ainsi que de la propriété publique de l'énergie hydraulique et des entreprises d'approvisionnement n'entraîne pas une extension du champ d'application ou des objectifs de l'accord. Le niveau élevé de sécurité juridique requis dans les domaines mentionnés exige que le champ d'application de l'accord sur l'électricité soit défini dès aujourd'hui de manière claire. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à démontrer, sous une forme appropriée, que son interprétation du champ d'application correspond à celle de l'UE. Comme il ne peut être exclu que ces thèmes fassent à l'avenir l'objet de discussions politiques entre l'UE et la Suisse, le Conseil fédéral doit exposer plus en détail dans son message

comment les intérêts de la Suisse et la souveraineté des cantons dans ce domaine seront préservés à long terme et confirmer qu'il s'engagera en ce sens au sein du Comité mixte.

En ce qui concerne la reprise dynamique du droit, le Conseil fédéral doit garantir que les **cantons** soient **informés suffisamment tôt** des discussions au sein du Comité mixte **et** qu'ils soient **impliqués** de manière appropriée aux processus décisionnels en la matière. Cela concerne tout particulièrement d'éventuelles évolutions futures qui pourraient toucher aux compétences cantonales en matière d'octroi de concessions hydroélectriques, de contenu des concessions, de redevances hydrauliques et d'exercice du droit de retour des concessions, ainsi que de la propriété publique des installations hydrauliques, mais également d'autres sujets politiquement sensibles pouvant avoir une incidence substantielle sur le fonctionnement interne et les règles suisses en matière d'approvisionnement en électricité, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement de base.

Aides d'État

Afin de garantir la sécurité d'approvisionnement, un développement rapide des énergies renouvelables, y c. l'énergie hydraulique, reste indispensable aussi à l'avenir. Il est donc impératif de garantir que la propension des entreprises électriques et des particuliers à investir dans les énergies renouvelables reste intacte (au sujet de l'encouragement des énergies renouvelables, cf. aussi chapitre III, let. e).

Avec l'accord sur l'électricité, la Suisse reprend la réglementation en matière d'aides d'État. Les principaux instruments d'encouragement pour le développement des énergies renouvelables au niveau fédéral ont été garantis pour une durée transitoire de 6, respectivement 10 ans et doivent ensuite faire l'objet d'une nouvelle appréciation. La liste des aides déclarées compatibles ne doit pas conduire à conclure que celles-ci, ainsi que les autres aides non mentionnées dans la liste, seraient inadmissibles suite à la période transitoire. Sur la base du cadre juridique de l'UE en vigueur et des pratiques existantes dans les États membres, l'EnDK considère que le développement des énergies renouvelables est souhaité et qu'un encouragement adéquat est possible. Cela doit également rester garanti à l'avenir.

Grâce à l'approche des deux piliers, la surveillance des aides d'État sera effectuée par une autorité suisse. Il convient dans ce contexte d'exclure un élargissement en ce qui concerne les aides d'État. Du point de vue de l'EnDK, il est donc important que la future interprétation des aides d'État ne dépasse pas le champ d'application actuel de l'accord sur l'électricité, c'est-à-dire que seules les aides qui concernent la production, le négoce, la transmission et la distribution d'électricité et qui sont susceptibles d'entraver la concurrence internationale soient examinées.

Afin de lever les incertitudes actuelles, l'EnDK demande au Conseil fédéral que le message précise quels types d'instruments pourraient rester disponibles à long terme afin de soutenir le développement des énergies renouvelables. Le Conseil fédéral devrait également expliquer comment il compte procéder afin de garantir une capacité d'investissement suffisante dans la production d'énergies renouvelables en cas de phase persistante de prix bas.

Les effets concrets sur les aides d'État des cantons doivent être examinés de façon approfondie dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche à deux piliers. Si des adaptations devaient être nécessaires dans certains domaines, il serait alors important que, une fois l'état des lieux dressé par l'autorité de surveillance suisse au cours de la première année, la suite de la procédure soit clarifiée en accord avec les cantons et qu'un délai suffisant soit accordé pour d'éventuelles adaptations des règles cantonales.

Approvisionnement de base

Dans l'intérêt de la recherche de solutions de compromis en termes de politique intérieure, les cantons se sont prononcés en faveur du maintien d'un approvisionnement de base avec des tarifs régulés, y compris d'un droit de retour, si le marché de l'électricité devait être ouvert à tous les consommateurs finaux. L'EnDK salue de ce fait que l'accord sur l'électricité accorde à la Suisse la marge de manœuvre nécessaire. À cet effet, le Conseil fédéral est invité à préciser dans le message les critères qui serviront à l'avenir à évaluer le maintien d'un approvisionnement de base avec des prix régulés. En outre, les opportunités et les risques liés à l'ouverture du marché avec approvisionnement de base doivent être répartis de manière équilibrée entre les différents acteurs dans le cadre de la mise en œuvre au niveau national (cf. également chapitre III, let. a).

Séparation des activités

L'EnDK salue que l'accord sur l'électricité ne prévoit l'obligation de séparer l'exploitation du réseau des autres domaines d'activité uniquement pour les plus grandes entreprises suisses d'approvisionnement en électricité (avec plus de 100 000 clients) et qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une séparation de la propriété.

Réserve d'électricité

Selon l'accord sur l'électricité, la Suisse a le droit de prendre les mesures nécessaires et proportionnées pour assurer la sécurité d'approvisionnement et peut par exemple conserver une réserve d'électricité hors marché en Suisse. Son dimensionnement se fera à l'avenir selon une méthodologie européenne. En revanche, l'accord sur l'électricité garantit à la Suisse une protection contre des risques spécifiques, comme la disponibilité de gaz en Allemagne ou des centrales nucléaires en France, ce qu'il convient de saluer.

Aujourd'hui déjà, des interrogations subsistent quant au fonctionnement de la réserve. L'accord sur l'électricité accentue encore ces interrogations. Le Conseil fédéral est invité à présenter plus en détail dans son message comment la réserve sera constituée, à quelles conditions il sera fait appel à la réserve et comment elle fonctionnera dans le contexte européen en lien avec l'accord. La situation de décembre 2024, lorsque la Norvège a fait face à d'importantes exportations d'électricité et de hausses de prix, qui ont été causées par un manque de vent en Allemagne, pourrait servir d'exemple. Il convient d'expliquer comment une telle situation pourrait impacter les prix de l'électricité et le risque de pénurie en Suisse, en tenant compte de la gestion des capacités frontalières ainsi que des dispositions relatives aux réserves et aux mécanismes de solidarité.

Priorités en lien avec les contrats à long terme

Avec l'accord sur l'électricité, la Suisse conserve son accès aux centrales nucléaires françaises, comme convenu dans les contrats à long terme. En ce qui concerne les livraisons effectives d'électricité en Suisse, les capacités transfrontalières nécessaires devront être acquises au cas par cas sur le marché de manière non-discriminatoire.

Hydrogène

Du point de vue de l'EnDK, l'hydrogène vert et ses dérivés peuvent contribuer de manière importante à un approvisionnement en énergie neutre en CO₂. Comme le montrent différentes analyses, la Suisse ne peut pas produire elle-même les quantités nécessaires pour couvrir la totalité de la demande. Pour cette raison, la Suisse a besoin d'un accès au marché européen de l'hydrogène. L'EnDK salue donc la clause évolutive ancrée dans l'accord. La possibilité de collaborer dans le domaine de l'hydrogène constitue une opportunité stratégique afin de consolider la transition énergétique et d'assurer le maintien et l'émergence de nouvelles filières industrielles.

Droit environnemental

L'EnDK salue le fait que l'accord sur l'électricité poursuive une approche basée sur l'équivalence du droit, c'est-à-dire que la Suisse garantit un niveau de protection de l'environnement élevé et au moins équivalent à celui de l'UE. Elle ne doit en revanche pas reprendre les actes juridiques de l'UE. Ceci permet également à la Suisse de tenir compte, dans le droit suisse, de l'importance capitale des énergies renouvelables indigènes, comme l'hydraulique, en cas d'un éventuel développement du droit environnemental.

III. Mise en œuvre de l'accord sur l'électricité dans le droit suisse

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord sur l'électricité dans la législation suisse, l'EnDK identifie un potentiel d'optimisation présenté ci-après.

La mise en œuvre de l'accord sur l'électricité nécessite des modifications importantes du droit suisse. Celles-ci concernent notamment des domaines politiquement sensibles, comme l'ouverture du marché de l'électricité à tous les clients finaux, la séparation des activités des plus grands gestionnaires de réseau de distribution ou la constitution de réserves en Suisse. Comme évoqué ci-dessus, le Conseil fédéral a obtenu, dans ces domaines, des succès importants dans le cadre des négociations, dans le sens que les spécificités suisses ont pu être sécurisées dans l'accord.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord sur l'électricité en Suisse, l'EnDK s'engage pour des **solutions pragmatiques, susceptibles de réunir une majorité**, afin d'assurer la réussite de l'accord dans le cadre des discussions de politique intérieure. Les marges de manœuvre existantes, accordées par le droit européen et les dispositions de l'accord, doivent être utilisées dans l'intérêt de la Suisse, ce qui peut encore être amélioré dans les propositions du Conseil fédéral (cf. chapitre III, let. c et f). Même si, grâce aux résultats des négociations, la Suisse se réserve le droit de prévoir des règles plus restrictives, il convient toutefois de veiller à ne pas aller au-delà du droit européen dans les domaines où cela n'est pas pertinent en termes de politique intérieure (pas de «Swiss finish»).

Pour que les avantages de l'accord sur l'électricité, notamment la baisse globale des coûts du système, puissent être pleinement exploités, il faut veiller à une **réglementation modérée** en ce qui concerne la mise en œuvre. Bien que l'EnDK soutienne l'orientation générale de l'actuelle politique énergétique, elle observe avec inquiétude la présente évolution en ce qui concerne la charge et les coûts réglementaires.

Tant pour l’approvisionnement de base que pour le marché libre, il faut une législation aussi compréhensible et pragmatique que possible. Celle-ci doit être compréhensible pour les clients et applicable par les fournisseurs, notamment aussi pour les petites entreprises. Une forte consolidation du marché ne constitue du point de vue de l’EnDK pas une nécessité, ni pour la mise en œuvre de l’accord sur l’électricité ni pour un approvisionnement en énergie efficace, sûr et durable. L’EnDK part du principe que les fournisseurs exploitent les synergies et les formes de collaboration existantes. Une plus grande marge de manœuvre réglementaire pour les entreprises d’électricité devrait avoir un effet positif sur leur capacité d’innovation et leur volonté d’investir.

a. Approvisionnement de base

Densité régulatoire

Comme mentionné ci-dessus, l’EnDK soutient le maintien d’un approvisionnement de base, dans le sens d’un service public, afin de garantir un approvisionnement simple et stable pour les petits clients qui ne souhaitent pas changer de fournisseur ou qui ont une aversion au risque. La réglementation de l’approvisionnement de base doit être cohérente en soi. Les besoins des clients doivent être conciliés autant que possible avec ceux des fournisseurs à l’approvisionnement de base: les clients ont besoin de sécurité, les fournisseurs de prévisibilité. Les chances ainsi que les risques liés à une ouverture du marché assortie d’un approvisionnement de base doivent être répartis équitablement sur les différents acteurs. Les risques liés à l’ouverture du marché ne doivent notamment pas être répercutés uniquement sur les entreprises d’approvisionnement en énergie (EAE).

Il convient de noter que la réglementation de l’approvisionnement de base dans une logique de marché ne restera pas sans incidence sur le marché – et inversement. Avec la suppression de l’actuel monopole partiel, l’approvisionnement de base se retrouve en concurrence avec les produits du marché. Le maintien de l’actuelle forte réglementation issue du «Mantelerlass» complexifie une mise en œuvre efficace tant de l’approvisionnement de base que de l’ouverture de marché. Elle augmente par ailleurs les coûts réglementaires, qui sont en fin de compte à la charge des clients. Dans le cadre du «Mantelerlass», les fournisseurs à l’approvisionnement de base doivent notamment respecter les prescriptions concernant les parts minimales de leur production propre élargie issue d’énergies renouvelables et de contrats d’approvisionnement à moyen et long terme basés sur des énergies renouvelables ainsi que concernant la fixation des prix annuels sur la base de coûts de revient ou d’acquisition. L’EnDK est favorable à des mesures qui augmentent la demande en courant renouvelable indigène et renforcent la production indigène. Les parts minimales ont été introduites par le Parlement dans le but de soutenir la production d’électricité à partir d’énergies renouvelables, notamment l’hydraulique, en garantissant un canal de vente vers l’approvisionnement de base qui soit stable et qui couvre les coûts. Avec l’ouverture du marché (impliquant un approvisionnement de base plus petit et en principe volatil), il n’est pas certain que les parts minimales puissent encore satisfaire cet objectif. De manière générale, une forte réglementation de l’approvisionnement de base se retrouve en conflit avec la mobilité des clients qui implique des changements de fournisseur à court terme pour entrer à ou sortir de l’approvisionnement de base et engendre ainsi des risques considérables liés aux prix et aux quantités non seulement pour les fournisseurs, mais aussi pour les clients à l’approvisionnement de base, et fait augmenter le risque d’optimisations unilatérales des clients mobiles. Il existe ici un potentiel de simplification de la régulation, qui favoriserait la coexistence de l’approvisionnement de base régulé et du marché libre et qui pourrait également avoir des effets positifs sur l’émergence d’offres de marché novatrices et diversifiées.

Dans l'intérêt de la réduction des risques et de la stabilité des prix dans l'approvisionnement de base, l'EnDK soutient le maintien de la prescription selon laquelle les fournisseurs à l'approvisionnement de base doivent se procurer l'énergie au moyen de stratégies qui les protègent autant que possible contre les fluctuations des prix du marché. Le maintien de la réglementation de l'approvisionnement de base issue du «Mantelerlass», notamment avec des prix calculés selon les coûts de revient ou d'acquisition, devrait en revanche être questionné. La régulation des prix fait notablement augmenter les risques pour les fournisseurs, sans pour autant garantir la stabilité des prix sur une durée plus longue, comme souhaité. D'une part, les quantités écoulées à l'approvisionnement de base ne sont plus garanties en raison de la possibilité pour les clients de choisir en tout temps entre approvisionnement de base et différentes offres du marché. D'autre part, la plupart des fournisseurs à l'approvisionnement de base achète tout ou partie de l'énergie sur le marché. Ces acquisitions sont tributaires des prix du marché et répercutées sur l'approvisionnement de base avec un certain décalage. L'EnDK invite dès lors le Conseil fédéral d'examiner, en concertation avec les acteurs concernés, de possibles solutions dans le but de garantir de façon durable un approvisionnement de base régulé avec une part aussi élevée que possible d'énergies renouvelables indigènes dans un contexte de marché avec la liberté de choix de tous les clients, de stimuler la capacité d'innovation des différents acteurs et de réduire la charge administrative des autorités.

Proposition:

- Assurer une réglementation de l'approvisionnement de base cohérente qui garantisse la sécurité nécessaire pour les clients et l'indispensable prévisibilité pour les fournisseurs. Les chances et risques liés à l'ouverture du marché assortie d'un approvisionnement de base doivent être répartis équitablement entre les différents acteurs.
- Examen d'une réduction de la densité réglementaire qui faciliterait la coexistence d'un approvisionnement de base régulé et du marché libre et aurait en même temps des effets positifs sur l'émergence d'offres de marché novatrices et diversifiées.

Coûts dans l'approvisionnement de base

Si la réglementation devait être maintenue dans les dimensions actuelles, les prescriptions en matière d'acquisitions imposées aux fournisseurs ne doivent pas conduire à des désavantages économiques. Ainsi, des modifications sont nécessaires afin de préserver les fournisseurs de dommages en ce qui concerne l'imputabilité des coûts effectifs dus à l'acquisition.

Les prescriptions relatives à la fixation annuelle des prix et aux acquisitions à long terme rendent nécessaire la mise en place d'une incitation forte afin que les clients restent dans l'approvisionnement de base pendant toute l'année tarifaire ou qu'ils y reviennent au début de celle-ci. Il convient d'éviter que des adaptations à court terme au niveau des acquisitions suite à des changements de clients n'entraînent de fortes variations de prix d'une année à l'autre dans l'approvisionnement de base. L'EnDK soutient donc le concept de l'émolument dû en cas de changement de fournisseur en respectant le principe de causalité. Son but doit être de préserver aussi bien le fournisseur que la collectivité à l'approvisionnement de base de dommages liés à une plus forte mobilité induite par les tarifs (prise en charge des coûts selon le principe de la causalité), sans pour autant empêcher la mobilité des clients. Les avantages que l'ouverture du marché apporte aux clients (libre choix du fournisseur et du produit) ne doivent pas être remis en question. Là aussi, il convient de trouver un équilibre entre les intérêts des fournisseurs et des clients à l'approvisionnement de base.

Enfin, l'EnDK fait remarquer qu'il convient de trouver des solutions appropriées en ce qui concerne les différences de couverture dans l'approvisionnement de base sur plus d'une année. L'année de référence pour déterminer l'obligation des fournisseurs en matière d'efficacité doit être adaptée à l'année en cours. En particulier, les changements de fournisseur à répétition en cours d'année peuvent conduire à une charge administrative disproportionnée.

Proposition:

- Garantir que les coûts effectifs dans l'approvisionnement de base soient couverts (art. 7 LApEI).
- Préciser l'objectif de l'émolument dans le sens d'une compensation financière pour le fournisseur et les clients à l'approvisionnement de base couvrant le dommage économique subi et les coûts supplémentaires occasionnés (art. 6, al. 4, LApEI).
- Rendre possible une compensation des différences de couverture et adapter l'année de référence pour déterminer l'obligation d'efficacité des fournisseurs.

Obligation de reprise et approvisionnement de base

L'EnDK propose en plus un changement de système en ce qui concerne l'obligation de reprise et de rétribution. L'obligation des gestionnaires de réseau de distribution et à l'avenir des fournisseurs à l'approvisionnement de base de reprendre et de rétribuer l'électricité produite par les petites installations dans leur zone de desserte conduit à des défis croissants. De plus en plus fréquemment, l'énergie reprise ne peut plus être écoulee dans l'approvisionnement de base à des conditions couvrant les coûts et doit être revendue sur le marché à des conditions défavorables, ce en raison des surplus de production et des besoins limités dans l'approvisionnement de base. Cette problématique s'accroîtra dans le sillon de l'augmentation de la production photovoltaïque et dans le contexte de l'ouverture du marché avec un approvisionnement de base quantitativement plus petit et plus fluctuant.

L'EnDK estime de ce fait qu'il serait plus approprié de confier cette obligation à un organe centralisé indépendant. Cela aurait aussi une incidence positive sur les producteurs dans la mesure où la reprise et la rétribution ainsi que leurs modalités seraient garanties de manière homogène à l'échelle suisse et que la répercussion des coûts de manière uniforme dans toute la Suisse pourrait permettre d'éviter des conflits d'intérêt. Un tel mécanisme existe déjà en lien avec certains instruments d'encouragement pour les énergies renouvelables (RPC, SRI) et pourrait être adapté en conséquence.

(Autres remarques sur la rétribution de reprise cf. plus bas, let. e.)

Proposition:

- Transfert de l'obligation de reprise et de rétribution de l'électricité issue de petites installations de production à un organe centralisé indépendant.

b. Segment du marché

L'ouverture du marché de l'électricité crée de nouvelles opportunités pour les clients. La liberté de choix leur offre un plus grand choix de fournisseurs et de produits. Il faut s'attendre à une augmentation de produits innovants et personnalisés. De plus, la concurrence favorise l'efficacité. Il en résulte de nouvelles innovations ainsi que de nouveaux modèles commerciaux, notamment en interaction

avec la numérisation, qui devraient notamment favoriser le développement de la consommation d'électricité sur place. Un marché ouvert à la concurrence soutient ainsi l'intégration efficace des énergies renouvelables dans le système.

Tout comme les autres prescriptions, les exigences réglementaires applicable au segment du marché doivent être limitées, afin de ne pas entraver l'émergence d'un marché de l'électricité concurrentiel en Suisse. Il convient notamment de faire preuve d'une grande retenue en ce qui concerne les prescriptions relatives au contenu des contrats et d'éventuelles ingérences dans la liberté contractuelle. Il convient également de garantir que les clients peuvent conclure plusieurs contrats d'approvisionnement. Le futur organe de conciliation et la plateforme de comparaison sont suffisants pour assurer la protection des clients et la transparence. Il est cependant important que les informations soient présentées de manière compréhensible, en tenant notamment compte des recommandations des organisations de protection des consommateurs.

Tous les clients dont la consommation annuelle dépasse 50 MWh doivent conclure un contrat d'approvisionnement sur le marché dès l'ouverture effective du marché de l'électricité, et les autres clients, plus petits, ont pour la première fois la possibilité de changer de fournisseur. Les nombreux changements de fournisseurs au même moment impliquent non seulement un effort initial considérable de la part des fournisseurs, mais peut également avoir des répercussions sur les prix, comme cela a été observé par exemple lors de l'introduction de l'obligation de marquage complet de l'électricité qui a eu un impact sur les prix des garanties d'origine. Il convient donc de prévoir des délais appropriés pour la transition entre l'ouverture partielle et l'ouverture complète du marché de l'électricité.

Proposition:

- Prescriptions réglementaires limitées, notamment grande retenue en ce qui concerne des prescriptions concernant les contenus des contrats.
- Protection des clients notamment par la transparence et l'accès à l'organe de conciliation.
- Éviter des distorsions du marché en raison de délais transitoires trop courts lors de la transition de l'ouverture partielle à l'ouverture complète du marché de l'électricité.

c. Séparation des activités des gestionnaires de réseau de distribution

L'EnDK salue le fait que les nouvelles prescriptions en matière de séparation des activités ne remettent pas en question la propriété publique des gestionnaires de réseau de distribution, détenus directement ou indirectement par les cantons et les communes. En outre, l'EnDK prend note avec satisfaction que les synergies avec d'autres infrastructures en réseau puissent être préservées pour les entreprises multifluides, notamment en vue de l'importance croissante du couplage des secteurs.

L'EnDK salue également le fait que les dispositions d'application relatives aux prescriptions de séparation des activités se limitent aux grands gestionnaires de réseau de distribution ayant plus de 100 000 clients raccordés et qu'un délai de transition soit accordé à ces entreprises. Il convient toutefois de noter qu'une inégalité de traitement est créée entre les gestionnaires de réseau de droit public et ceux de droit privé, étant donné que ces derniers bénéficient d'un délai transitoire d'un an, alors que les premiers disposent de trois ans. L'expérience montre que ce genre de changements peuvent avoir pour conséquence de longues discussions politiques, également en ce qui concerne des entreprises de

droit privé appartenant à des cantons ou des communes. Pour cette raison, l'EnDK propose d'accorder à toutes les entreprises un délai de mise en œuvre d'au maximum trois ans.

Il faut trouver des solutions pragmatiques pour la séparation juridique des activités. Le droit européen prévoit bien l'indépendance du gestionnaire de réseau de distribution sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et de la prise de décision, mais il laisse une flexibilité quant à la mise en œuvre de la séparation entre l'exploitation du réseau et les autres activités. Cette marge de manœuvre doit être exploitée de manière à satisfaire aux exigences en termes d'indépendance du gestionnaire de réseau de distribution, tout en limitant les pertes d'efficacité et en évitant des changements au niveau des structures existantes qui iraient au-delà de ce qui est nécessaire:

- La séparation en ce qui concerne le personnel doit être limitée aux organes dirigeants. Une restriction allant plus loin n'est pas exigée par le droit de l'UE. L'accès des gestionnaires de réseau de distribution à des «Shared Services» comme les services juridiques, de gestion réglementaire, des achats, de l'informatique ou des RH ne devraient pas être restreint, car cela pourrait engendrer des pertes d'efficacité. L'influence stratégique de ces services peut être considérée comme limitée lorsqu'une direction indépendante du gestionnaire de réseau est en place. De plus, la séparation sur le plan de l'information, qui reste applicable, empêche le transfert d'informations économiquement sensibles issues de l'exploitation du réseau.
- La réglementation dans la LApEI au sujet de la séparation en matière de personnel ne doit pas non plus avoir comme effet d'empêcher l'EAE de déléguer un représentant dans le conseil d'administration du gestionnaire de réseau de distribution. Selon le droit européen, un tel représentant ne doit pas faire partie des structures chargées de la gestion des activités de l'EAE. Le droit européen prévoit en revanche que les compétences économiques de la société mère ainsi que ses droits de supervision doivent être préservés par un mécanisme de coordination approprié. Ainsi, les fonctions de supervision doivent rester possible au sein du conseil d'administration, sans exercer un pouvoir décisionnel sur le gestionnaire de réseau de distribution. Il convient de prévoir une réglementation appropriée en ce sens.

Proposition:

- Délai de trois ans pour la mise en œuvre des prescriptions en matière de séparation des activités pour toutes les entreprises concernées (art. 33d, al. 1, LApEI).
- Solutions pragmatiques en ce qui concerne la séparation concernant le personnel, selon les prescriptions du droit européen, qui prévoit une indépendance sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et de la prise de décision, avec notamment les modifications suivantes (art. 10, al. 3 et 4 LApEI):
 - Possibilité de maintenir des «Shared Services» ;
 - Exploitation du réseau de distribution séparée sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et de la prise de décision des autres secteurs d'activité de la production et de l'approvisionnement en électricité;
 - Possibilité pour l'entreprise d'approvisionnement en électricité de déléguer des membres au conseil d'administration du gestionnaire de réseau de distribution, tout en restreignant le cas échéant les possibilités d'instruction.

d. Attribution de zones de desserte

Avec la séparation des activités des plus grands gestionnaires de réseau de distribution, les zones de desserte attribuées par les cantons sont reprises par les gestionnaires de réseau de distribution dégroupés. De ce fait, dans les plus grandes EAE, ce n'est plus la division «gestionnaire de réseau de distribution», mais le secteur «fournisseur à l'approvisionnement de base/fournisseur d'électricité» qui sera responsable de l'approvisionnement de base. Dans ce contexte, comme le prévoit le Conseil fédéral, les tâches des cantons en vertu de la LApEI en matière d'attribution des zones de desserte ne doivent pas être modifiées ou étendues afin d'éviter des insécurités juridiques. Il convient également de souligner que, dans le cadre du deuxième volet de la mise en œuvre de l'accord en Suisse, la compétence en matière de conditions pour le raccordement et l'accès au réseau, y c. les tarifs et la définition des zones de desserte, passera à l'EiCom.

e. Énergies renouvelables

Comme évoqué en introduction, un développement diversifié des énergies renouvelables dans le pays constitue pour l'EnDK, parallèlement à la conclusion de l'accord sur l'électricité, une priorité de politique énergétique afin de renforcer la sécurité d'approvisionnement en électricité. L'EnDK salue donc l'engagement conjoint de la Suisse et de l'UE en faveur des énergies renouvelables ancré dans l'accord sur l'électricité et y voit un signe que l'encouragement de ces énergies n'est pas remis en question malgré les changements à venir.

La poursuite du développement des énergies renouvelables nécessite une attention particulière étant donné que le cadre sera appelé à changer à plusieurs égards:

- Disparition de la sécurité liée à la vente de l'énergie dans l'approvisionnement de base en raison de l'ouverture du marché ainsi que suppression de la priorité accordée à l'énergie renouvelable indigène dans le cadre des ventes à l'approvisionnement de base.
- Adaptations de certains instruments d'encouragement (prime de marché flottante et contribution aux coûts d'exploitation pour la biomasse) ainsi que de la rétribution de reprise, afin de veiller à ce que ces installations assument leur part de responsabilité pour l'équilibre du marché et ne bénéficient pas d'incitations à produire durant les phases de prix négatifs, ce dans une optique d'intégration axée sur le marché.
- Changement de système en lien avec la future surveillance des aides d'État (cf. également remarques au chap. II, let b.)
- Expiration de la prime de marché pour les grandes centrales hydrauliques.

L'EnDK s'attend à ce que la propension des entreprises énergétiques et des privés à investir dans les énergies renouvelables en Suisse reste élevée. Par ailleurs, le cadre légal ne doit pas freiner le maintien et le développement de ces énergies. Dans le cas inverse, des mesures compatibles avec le droit européen devraient être mises sur pied afin de contrer un éventuel ralentissement des investissements dans le maintien et le développement des énergies renouvelables en mettant l'accent sur l'approvisionnement en hiver. Il convient notamment de garantir le maintien, l'optimisation et le développement de la production hydroélectrique. Comme mentionné en introduction, l'énergie hydraulique restera l'épine dorsale de la production d'électricité suisse. Les centrales à accumulation et à pompage-turbine contribuent de manière décisive, grâce à leur grande flexibilité, à l'intégration des énergies renouvelables fluctuantes, alors que les centrales au fil de l'eau fournissent une énergie en ruban précieuse et jouent un rôle important pour la stabilité du système grâce à sa masse en rotation.

L'intégration au réseau des énergies renouvelables fluctuantes (éolien et solaire) nécessite le recours à des dispositifs de stockage et d'autres flexibilités (consommation et production). Les signaux de prix en temps réel provenant des marchés de l'électricité favorisent une utilisation efficace des flexibilités et contribuent à minimiser les coûts, et sont donc essentiels à la poursuite du développement de l'énergie éolienne et solaire. L'EnDK s'est en outre déjà prononcée dans le passé pour que les incitations à l'investissement soient adaptées afin de rendre plus attractive l'injection d'électricité en hiver ainsi que le matin et le soir.

L'EnDK constate cependant que les modifications proposées par le Conseil fédéral concernant la rétribution de reprise sont particulièrement sensibles pour les petits producteurs de photovoltaïque, dont on attend de loin la plus forte augmentation de production pour atteindre les objectifs de la politique énergétique. L'EnDK comprend la volonté de vouloir examiner les possibilités de développement du cadre réglementaire afin d'encourager une injection conforme au marché et d'améliorer l'intégration des énergies renouvelables dans le système énergétique. Elle invite toutefois vivement le Conseil fédéral à procéder par étapes. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord sur l'électricité, la réglementation suisse en la matière ne doit être adaptée que dans la mesure où le droit européen l'exige.

A moyen terme, si les incitations doivent être revues, alors il faut le faire dans un projet séparé. Dans un tel cas, la rentabilité des installations doit être réexaminée afin d'évaluer la nécessité d'adapter le mécanisme des contributions uniques, les solutions de stockage voire d'éventuelles simplifications en ce qui concerne les regroupements dans le cadre de la consommation propre (RCP) et les communautés électriques locales (CEL). En effet, l'EnDK estime que les incitations à consommer ou à stocker l'électricité pendant les périodes de surproduction doivent être renforcées. Ainsi, les cantons ont veillé en 2024, lors de l'adoption du module «production propre d'électricité» du MoPEC, à ne pas créer de fausses incitations pour des investissements non rentables et à prioriser la consommation propre. Le cas échéant, les règles en matière de tarification du réseau doivent également être modifiées.

L'EnDK fait remarquer que différents seuils existent pour les énergies renouvelables (200 kW, 150 kW). Ceci pourrait prêter à confusion et ne semble pas être propice pour la bonne compréhension de la réglementation.

Proposition:

- Monitoring du développement des énergies renouvelables. Le cas échéant, prise de mesures accompagnatrices compatibles avec le droit européen afin de maintenir la propension à investir et de maintenir la production hydroélectrique existante.
- Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord sur l'électricité, adapter la réglementation concernant la rétribution de reprise uniquement dans la mesure où le droit européen l'exige.
- Dans un projet législatif séparé, examiner la possibilité d'adapter la réglementation afin de continuer d'encourager la production photovoltaïque des petits producteurs, une injection conforme au marché et une meilleure intégration des énergies renouvelables dans le système.

f. Représentation cantonale auprès de Swissgrid

L'EnDK salue que Swissgrid puisse rester en mains suisses et que la participation majoritaire indirecte des cantons et des communes ne soit pas remise en question. Comme le Conseil fédéral, l'EnDK estime que le modèle ITO («Independent Transmission Operator») est le modèle de séparation des activités le

plus proche du modèle suisse. Il convient en revanche de tenir compte du fait que le modèle suisse se distingue du modèle européen en un point essentiel: Selon le modèle ITO, le gestionnaire du réseau de transport fait partie d'un groupe, au sein duquel il bénéficie cependant d'une certaine autonomie. En Suisse, une société indépendante a été créée avec la LApEI et la propriété du réseau de transport lui a été transférée. Lors de la reprise des prescriptions du droit européen, ce développement historique et la gouvernance actuelle de Swissgrid doivent être pris en compte.

En ce qui concerne la séparation concernant le personnel, se pose la question si elle est nécessaire dans la mesure proposée. Selon le droit de l'UE, les prescriptions doivent s'appliquer à la majorité des membres des organes concernés. Une interdiction totale de doubles mandats comporterait le risque du savoir-faire nécessaire au sein du conseil d'administration, car il serait difficile de trouver en nombre suffisant des personnes qualifiées pour cette fonction, qui connaissent la branche tout en étant suffisamment indépendants. Au lieu d'une interdiction de doubles mandats, l'instauration de règles en matière de droit d'instruction semble plus appropriée.

L'EnDK salue que le droit des cantons de déléguer deux représentants au conseil d'administration soit maintenu. Si l'interdiction stricte de doubles mandats est maintenue, il faut alors garantir que les représentants des cantons soient considérés comme indépendants même en cas de participation cantonale à une EAE actionnaire de Swissgrid.

Proposition:

- Maintien de la possibilité pour les actionnaires de déléguer des conseillers d'administration, le cas échéant en restreignant le droit d'instruction dans certains domaines (art. 18, al. 7, LApEI).
- En cas d'interdiction stricte de double mandats, reconnaissance des représentants des cantons indépendamment d'éventuelles participations cantonales à des EAE propriétaires de Swissgrid.

g. Réserves

L'EnDK s'engage pour un approvisionnement en électricité sûr. La réserve d'électricité ne contribue pas à améliorer la situation de l'approvisionnement à long terme. En revanche, elle offre une sécurité pour l'approvisionnement à court terme dans des situations exceptionnelles, raison pour laquelle l'EnDK l'a toujours soutenue. L'EnDK salue de ce fait que l'accord sur l'électricité confère à la Suisse la possibilité de constituer des réserves dans le pays tout en tenant compte de sa situation spécifique.

En revanche, l'EnDK tient à souligner une nouvelle fois que les modalités de cette réserve ne sont pas claires. Il convient de clarifier comment les différentes ordonnances et lois des domaines du DETEC (réserve) et du DEFR (gestion réglementée dans le cadre de l'Approvisionnement économique du pays/OSTRAL, exploitation des centrales de réserve pour le marché) s'articulent et interagissent, ainsi que la façon dont elles devront, le cas échéant, être adaptées sur la base de l'accord sur l'électricité. Il convient notamment de clarifier à quel moment les différentes mesures (qu'elles concernent la production ou la consommation) seront activées avant et/ou pendant une crise, ainsi que leur mode de fonctionnement dans le contexte international (cf. remarque ci-dessus dans le chapitre II, let. a).

Par ailleurs, le fonctionnement futur de la réserve doit mieux être expliqué. Il convient de tenir compte du fait que le Parlement a créé, cet été, une nouvelle base légale pour la réserve d'électricité. Celle-ci

est désormais pertinente pour les nouvelles réglementations. La mise en œuvre juridique doit être présentée, dans le message, sur la base de ces nouvelles dispositions légales.

Le recours à la réserve en cas de «ressources sur le marché de l'équilibrage épuisées» doit être précisé, étant donné qu'une telle situation peut être causée par une quantité insuffisante d'électricité ou par un prix seuil. Afin d'éviter toute distorsion du marché et un épuisement prématuré de la réserve, un recours à la réserve en lien avec le réseau ne devrait être admis qu'en cas de danger imminent pour la stabilité de l'exploitation du réseau, comme cela a été décidé par le Parlement dans la loi révisée.

En ce qui concerne les négociations en cours portant sur les nouvelles centrales de réserve, l'EnDK fait remarquer qu'une incertitude subsiste quant à la situation juridique et à la durée d'exploitation autorisée de ces centrales, en lien avec l'échéance du délai de conformité de six ans applicables aux réserves existantes.

Proposition:

- Clarification des modalités de recours à la réserve en fonction des modalités actuelles et futures.
- Précision des modalités de recours à la réserve en cas de danger imminent pour la stabilité de l'exploitation du réseau (art. 8b^{quater}, al. 1, LApEI).

h. Nature des rapports juridiques

L'EnDK relève que la qualification des rapports contractuels et juridiques en tant que relations de droit privé pourrait engendrer des incertitudes juridiques. Depuis l'entrée en vigueur de la LApEI, différentes questions juridiques ont été clarifiées (p.ex. nature de droit public des contrats de livraison d'énergie à l'approvisionnement de base et contrats d'utilisation du réseau, ATF 4A_582/2014), qui devraient le cas échéant faire l'objet d'une nouvelle appréciation. La modification proposée par le Conseil fédéral n'est pas liée aux actes législatifs européens que la Suisse est amenée à reprendre dans le cadre de l'accord sur l'électricité et interfère avec les compétences cantonales. L'EnDK demande dès lors au Conseil fédéral de renoncer à la modification proposée.

Si le Conseil fédéral confirme sa volonté de vouloir modifier les compétences juridiques, les réglementations cantonales divergentes doivent rester réservées. En outre, une telle modification devrait se faire dans un projet législatif indépendant de l'accord sur l'électricité et être assortie de considérations plus détaillées.

Proposition:

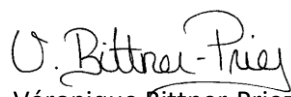
- Renonciation à une réglementation dans le droit fédéral (art. 26a LApEI).

Nous vous remercions de prendre en considération notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question.

Meilleures salutations



Laurent Favre, Conseiller d'Etat
Président de l'EnDK



Véronique Bittner-Priez
Secrétaire générale de l'EnDK