



Autorisation d'exploitation pour la centrale électrique de réserve de Birr durant l'hiver 2022/2023

Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national

du 28 février 2025

L'essentiel en bref

Dans le contexte de la crise de l'énergie, le Conseil fédéral a décidé, en 2022, de construire et d'exploiter une centrale électrique de réserve sur le site de Birr (AG). Pour ce faire, il s'est fondé sur la loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAP). Celle-ci prévoit qu'en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, le Conseil fédéral peut prendre des mesures d'intervention économique temporaires et, dans ce but, suspendre certaines dispositions d'autres actes.

Dans un arrêt rendu en février 2024, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a estimé que les conditions légales pour l'exploitation de la centrale de réserve de Birr n'étaient pas remplies. De son point de vue, le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) n'a pas présenté de manière convaincante, dans le cas concerné, les postulats sur lesquels le Conseil fédéral s'était fondé pour admettre l'existence d'une menace de pénurie d'énergie grave.

La CdG-N a approfondi la thématique des bases d'information pertinentes pour cette décision du point de vue de la haute surveillance. Elle arrive à la conclusion que le DETEC et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) disposaient de bases d'information attestant d'un risque de pénurie grave lors de l'adoption de l'autorisation d'exploitation pour la centrale de Birr, en décembre 2022. Elle déplore néanmoins que le DETEC n'a quasiment jamais mentionné ces bases d'information dans les propositions et décisions relatives à cette centrale. Ces informations étaient également absentes de la décision du Conseil fédéral portant sur l'ordonnance d'exploitation.

Pour la CdG-N, cette situation est problématique, car elle ne permet pas de vérifier de manière transparente si l'exploitation de la centrale au moment concerné satisfaisait aux exigences de la LAP. En outre, de l'avis de la commission, un manque de clarté subsiste concernant l'existence avérée d'un risque de pénurie grave à la fin du mois de mars 2023, lorsque le DETEC a rejeté les oppositions déposées contre l'autorisation d'exploitation.

La commission est consciente que les autorités fédérales ont dû, à l'époque, prendre des décisions dans des délais restreints et dans un contexte de grande incertitude quant aux perspectives d'approvisionnement. Elle souligne toutefois que la prise de mesures d'intervention économique sur la base de la LAP est une décision de grande portée et qu'à ce titre, il est important que les bases d'information correspondantes soient présentées de manière transparente.

La commission salue les enseignements déjà tirés par le DETEC et l'OFEN de ce cas. De manière générale, elle prie le Conseil fédéral de s'assurer que les propositions et décisions visant à faire face à des pénuries d'énergie soient à l'avenir toujours assorties d'informations détaillées sur la situation d'approvisionnement.

Les clarifications de la commission ont également montré qu'il n'existe pas, dans la législation, de définition suffisamment claire permettant d'attester de la présence d'une situation de pénurie grave dans le domaine de l'énergie. Elle demande au Conseil fédéral de combler ce manque afin de garantir une plus grande sécurité juridique. Enfin, la commission juge nécessaire que le Conseil fédéral affine et complète les estimations concernant les conséquences économiques d'une potentielle pénurie d'électricité.

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Dans le contexte de la crise de l'énergie faisant suite à la guerre en Ukraine, le Conseil fédéral a décidé en août 2022 de construire et d'exploiter des centrales électriques de réserve visant à garantir la sécurité d'approvisionnement de la Suisse en cas de pénurie¹. Sur cette base, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a signé début septembre 2022 un contrat avec l'entreprise GE Gas Power pour la construction d'une centrale de réserve sur le site de Birr (AG)². Le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance relative à la construction de cette centrale le 23 septembre³ et l'ordonnance relative à son exploitation le 21 décembre⁴. Sur cette base, le 22 décembre 2022, le DETEC a accordé l'autorisation d'exploitation pour la centrale de Birr⁵.

Les décisions du Conseil fédéral et du DETEC se fondaient notamment sur les articles 32 et 34 de la loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAP)⁶. Ces dispositions prévoient qu'en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, le Conseil fédéral peut prendre des mesures d'intervention économique temporaires et qu'il peut, dans ce but, suspendre certaines dispositions d'autres actes (par exemple en matière de protection de l'environnement)⁷.

Plusieurs oppositions ont été déposées contre l'autorisation d'exploitation de la centrale de Birr de décembre 2022. Le DETEC les a rejetées et a confirmé l'autorisation

¹ Énergie : le Conseil fédéral consolide la sécurité de l'approvisionnement pour l'hiver 2022/23, communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.8.2022

² Énergie: la Confédération signe un contrat pour une centrale de réserve mobile, communiqué de presse du DETEC du 2.9.2022

³ Ordonnance du 23.9.2022 sur la mise à disposition d'une centrale de réserve temporaire à Birr (RO **2022** 529, en vigueur du 24.9.2022 au 31.5.2023) ; cf. également : Énergie: le Conseil fédéral permet le lancement des travaux pour la centrale de réserve à Birr (AG), communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.9.2022. Sur cette base, le DETEC a adopté, le 24.9.2022, la décision relative à la construction de la centrale.

⁴ Ordonnance du 21.12.2022 relative à l'exploitation de centrales de réserve et de groupes électrogènes de secours en cas de pénurie déclarée ou imminente (RO **2022** 834, en vigueur du 22.12.2022 au 31.5.2023) ; cf. également : Énergie: le Conseil fédéral met en vigueur l'ordonnance relative à l'exploitation de centrales de réserve et de groupes électrogènes de secours, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.12.2022

⁵ Verfügung des UVEK vom 22.12.2022 betreffend den Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (BBl **2022** 3158; *uniquement disponible en allemand*). L'autorisation d'exploitation était limitée au 31.5.2023.

⁶ Loi fédérale du 17.6.2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP ; RS **531**)

⁷ Les ordonnances relatives à la centrale de Birr prévoyaient ainsi la suspension de certaines dispositions de la loi du 22.6.1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS **700**) et de la loi du 7.10.1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS **814.01**).

d'exploitation fin mars 2023⁸. L'une des plaignantes a ensuite recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Dans un arrêt rendu en février 2024⁹, ce dernier est arrivé à la conclusion que le DETEC n'avait pas exposé de manière convaincante les postulats sur lesquels le Conseil fédéral s'est basé pour constater l'existence d'une menace de pénurie grave lors de l'adoption de l'ordonnance sur l'exploitation de décembre 2022. Par conséquent, il a estimé que la condition légale pour l'exploitation de la centrale de réserve de Birr n'était pas réalisée.

1.2 Travaux de la CdG-N

Dans son arrêt, le TAF ne remet pas en cause, sur le fond, la possibilité pour le Conseil fédéral de prendre des mesures d'intervention temporaires sur la base de la LAP en cas de pénuries graves afin de garantir l'approvisionnement en énergie. La principale question soulevée par cet arrêt est de savoir si le Conseil fédéral et le DETEC disposaient, dans le cas précis, de bases d'information suffisantes pour attester d'une pénurie grave imminente, et si ces bases d'information figuraient de façon adéquate dans les bases de décisions pertinentes.

Après avoir pris connaissance de l'arrêt du TAF, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé d'approfondir ce dossier du point de vue de la haute surveillance parlementaire¹⁰. Pour la commission, la question se pose en particulier de savoir quels enseignements peuvent être tirés de ce cas pour la gestion de situations similaires à l'avenir.

La CdG-N a focalisé son examen sur les décisions relatives à l'exploitation de la centrale de Birr durant l'hiver 2022/2023. Elle ne se prononce pas sur l'opportunité politique de la construction de centrales de réserve dans le contexte de la crise énergétique, ni sur l'exploitation de la centrale de Birr à l'avenir.

La sous-commission DFI/DETEC¹¹ de la CdG-N a auditionné en août 2024 le chef du DETEC¹² et une délégation de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). Elle a aussi adressé des questions écrites au département

⁸ Verfügung des UVEK vom 20.3.2023 betreffend den Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (*uniquement disponible en allemand, non publiée*). Au final, la centrale de Birr n'a pas été exploitée durant la période d'autorisation, qui s'est achevée le 31.5.2023.

⁹ Arrêt A-1706/2023 du TAF du 19.2.2024 ; cf. également : Centrale de réserve de Birr : condition non remplie, communiqué de presse du TAF du 23.2.2024. Ce jugement a été rendu en dernière instance.

¹⁰ Ces clarifications se situent dans le prolongement des travaux menés par les CdG en 2022 et 2023 au sujet de la gestion par les autorités fédérales de la crise de l'énergie ; cf. Rapport annuel des CdG et de la DéICdG du 26.1.2024 (FF 2024 446, chap. 3.4.1).

¹¹ La sous-commission DFI / DETEC de la CdG-N se compose des conseillères nationales et des conseillers nationaux Thomas de Courten (président), Alois Huber, Matthias Samuel Jauslin, Andreas Meier, David Roth, Gabriela Suter, Michael Töngi, Bruno Walliser et Priska Wismer-Felder.

¹² Jusqu'à fin décembre 2022, le DETEC était dirigé par l'ancienne conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. Depuis janvier 2023, le département est dirigé par le conseiller fédéral Albert Rösti.

et analysé divers documents relatifs aux décisions de l'époque, qui lui ont été remis par le DETEC.

Sur la base des faits portés à sa connaissance, la CdG-N fait part ci-après des faits qu'elle estime être importants et de son appréciation. Le projet de rapport a été soumis aux autorités concernées pour consultation¹³. La commission a adopté le rapport lors de sa séance du 28 février 2025, l'a transmis au Conseil fédéral et a décidé de le publier.

2 Présentation des faits pertinents

2.1 Définition d'une pénurie d'énergie grave au sens de la LAP

Le chef du DETEC a indiqué à la CdG-N qu'il n'existait pas de critères mesurables pour déterminer si une pénurie grave est imminente – au sens de la LAP – dans le domaine de l'énergie. Selon ses explications, dans le cas de la centrale de Birr, le DETEC et l'OFEN se sont basés d'un côté sur les scénarios établis dans différentes études concernant l'approvisionnement en énergie en Europe et en Suisse, qui montraient qu'une pénurie, même si elle était peu probable, ne pouvait pas être exclue (cf. chap. 2.2). De l'autre côté, ils se sont fondés sur des estimations de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) qui montraient les conséquences économiques particulièrement graves d'une éventuelle pénurie (cf. chap. 2.3). Sur la base de ces éléments, le DETEC est arrivé à la conclusion qu'une intervention économique au sens de l'art. 32 LAP était justifiée.

2.2 Bases d'information du DETEC et de l'OFEN attestant d'un risque de pénurie d'énergie grave

2.2.1 Bases d'information disponibles en décembre 2022

Le DETEC et l'OFEN ont indiqué à la CdG-N qu'ils disposaient, en décembre 2022 (soit au moment de l'autorisation d'exploitation de la centrale), d'indications montrant qu'une pénurie d'énergie grave en Suisse ne pouvait pas être exclue. Les principales sources citées par le département et l'office sont les suivantes :

¹³ L'objectif de la procédure de consultation était de déterminer si le rapport contenait des erreurs de fond ou de forme et de prendre acte d'éventuelles réserves quant à la publication du rapport. Elle n'a pas porté sur l'appréciation des faits par la CdG-N.

- Étude concernant les perspectives d’approvisionnement en énergie à court terme en Suisse, réalisée par Swissgrid (Société gestionnaire du réseau de transport d’électricité en Suisse) sur mandat de l’OFEN, publiée en novembre 2022¹⁴ ;
- Études concernant les perspectives d’approvisionnement en Europe, réalisées par les Réseaux européens des gestionnaires de réseau de transport de gaz (ENSTO-G) et d’électricité (ENSTO-E), publiées entre juillet et décembre 2022¹⁵ ;
- Signalements de l’Agence internationale de l’énergie (AIE)¹⁶ ;
- Diverses études ayant servi de base pour les décisions de principe relatives à la construction de centrales de réserve¹⁷ ;
- En plus des sources précédentes, le département et l’office ont mentionné divers éléments de portée générale liés aux évolutions géopolitiques survenues en 2022 et qui ont augmenté le risque d’une pénurie d’énergie en Suisse (diminution de l’approvisionnement en gaz suite à la guerre en Ukraine, disponibilité limitée des centrales nucléaires françaises, bas niveau des réserves hydroélectriques suisses à la fin de l’été)¹⁸.

D’après les indications du DETEC et de l’OFEN, les études concernées ont été menées selon les standards habituels. Les résultats des études et l’évolution de la situation d’approvisionnement ont été régulièrement discutés au sein des organes de la Confédération chargés de gérer la crise énergétique¹⁹, dans lesquels les unités administratives et les acteurs importants du marché étaient représentés. Selon le DETEC, les participants étaient unanimes sur la nécessité de prendre des mesures face aux risques de pénurie et les propositions de la Confédération n’y ont pas été contestées.

- 14 Studie zur kurzfristigen Strom-Adequacy Schweiz im Auftrag des Bundesamts für Energie – Winter 2022/2023, rapport de Swissgrid du 2.11.2022 (*uniquement disponible en allemand*). Selon les indications du DETEC et de l’OFEN, cette étude arrivait à la conclusion que la sécurité d’approvisionnement en Suisse durant l’hiver 2022/2023 n’était pas gravement menacée, mais que des situations de pénurie ne pouvaient pas complètement être exclues dans le cas d’une combinaison de certains facteurs de risque, dont la probabilité était jugée non négligeable (notamment approvisionnement limité en gaz et disponibilité restreinte des centrales nucléaires françaises).
- 15 Notamment : « Yearly supply outlook 2022/2023 » de l’ENTSO-G de juillet 2022, « Winter supply outlook 2022/2023 » de l’ENTSO-G d’octobre 2022 et « Winter outlook 2022-2023, Summer 2022 review » de l’ENTSO-E de décembre 2022. Selon les indications de l’OFEN, ces études ont permis d’établir la modélisation des risques pour la Suisse. Elles ont notamment montré qu’en cas d’interruption totale des livraisons de gaz russe combiné avec un hiver froid, l’approvisionnement en gaz ne pourrait pas être garanti sans réductions de consommation et que les risques en termes d’approvisionnement en électricité étaient élevés.
- 16 Selon les indications de l’OFEN, l’AIE a notamment mis en garde, au début de l’hiver 2022/2023, contre le risque de pénuries en cas d’arrêt des livraisons de gaz russe.
- 17 Notamment une étude de l’EICom concernant la sécurité de l’approvisionnement en Suisse à l’horizon 2025, publiée en octobre 2021, et d’une étude portant sur l’approvisionnement de la Suisse à l’horizon 2040, réalisée par l’Université de Bâle sur mandat de l’OFEN et publiée en décembre 2022.
- 18 Par ailleurs, selon l’OFEN, de grandes incertitudes existaient au début de l’hiver concernant la capacité des pays européens à remplir leurs réserves de gaz.
- 19 En particulier groupe de travail « Sécurité de l’approvisionnement » présidé par la Commission fédérale de l’électricité (EICom) et organisation de crise AGATHON de la Confédération.

Pour le chef du DETEC, la situation factuelle de l'époque, non seulement en Suisse mais dans toute l'Europe, était accablante en ce qui concerne la possibilité d'une pénurie d'électricité, tant au niveau de la combinaison des facteurs de risque que des signaux de prix envoyés par le marché. Selon le directeur de l'OFEN, la limitation de l'approvisionnement et les chiffres issus des modèles de l'époque étaient de clairs indices qu'une situation de pénurie pouvait se produire.

2.2.2 Evolution des bases d'information durant l'hiver 2022/2023

Selon le DETEC et l'OFEN, les bases d'information concernant le risque de pénurie ont peu évolué entre l'adoption de l'autorisation d'exploitation pour la centrale de Birr (décembre 2022) et le rejet final des oppositions contre cette autorisation (mars 2023).

Face à la CdG-N, le département et l'office ont reconnu que la situation s'était détendue durant l'hiver, notamment en raison des réserves de gaz constituées par les pays européens, des températures douces et de la baisse de la consommation. Toutefois, selon le DETEC, la phase critique n'était pas encore terminée le 20 mars 2023, lors du rejet des oppositions. Au vu des expériences passées et des facteurs complexes influençant l'approvisionnement, le département a estimé que les conditions relatives à la présence d'une pénurie grave imminente étaient toujours remplies à ce moment-là²⁰. L'OFEN a par ailleurs informé la CdG-N lors de l'audition d'août 2024 que dans les premiers mois de 2023, les préoccupations s'étaient surtout portées sur l'approvisionnement à plus long terme. On craignait que les réserves de gaz, si elles étaient trop basses au sortir de l'hiver 2022/2023, ne puissent pas être suffisamment reconstituées en vue de l'hiver 2023/2024.

Dans un communiqué publié le 27 mars 2023, soit une semaine après le rejet des oppositions, l'OFEN a indiqué que la centrale de Birr ne devrait probablement pas être exploitée au printemps 2023, au vu de la situation stable en matière d'approvisionnement²¹.

²⁰ Cette argumentation figure également dans la prise de position du DETEC transmise au TAF lors de la procédure de recours : Vernehmlassung des UVEK vom 27.4.2023 betreffend Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (*uniquement disponible en allemand, non publié*), ch. 4.5.

²¹ Énergie: la centrale de réserve temporaire sise à Birr est prête, communiqué de presse de l'OFEN du 27.3.2023

2.3 Bases d'information concernant les conséquences économiques d'une pénurie d'électricité

Face à la CdG-N, le chef du DETEC a estimé que les conséquences économiques d'une pénurie d'électricité pourraient s'élever à plusieurs centaines de milliards de francs. Le DETEC s'est référé aux estimations réalisées en 2020 par l'OFPP dans le cadre de l'analyse nationale des dangers²².

Dans son arrêt, le TAF a critiqué le fait que l'OFEN ne se soit pas prononcé plus précisément, en 2022, sur l'ampleur des dommages économiques d'une éventuelle pénurie²³. Le directeur de l'OFEN a indiqué à la CdG-N que l'office n'avait, dans le contexte d'urgence de l'automne 2022, pas eu le temps d'approfondir cet aspect.

2.4 Mention des bases d'information dans les documents concernant la centrale de Birr

La CdG-N a analysé les documents concernant l'autorisation d'exploitation de la centrale de Birr qui lui ont été remis par le DETEC afin d'identifier quelles informations relatives à la présence d'une pénurie grave et aux conséquences économiques de celle-ci y figuraient. Elle fait les constatations suivantes :

- La proposition du DETEC au Conseil fédéral et la décision du Conseil fédéral concernant l'ordonnance sur l'exploitation des centrales de réserve (décembre 2022) ne citent aucune base d'information relative à la présence d'une pénurie grave imminente au sens de la LAP, tout comme l'autorisation d'exploitation du DETEC pour la centrale de Birr (décembre 2022).
- La décision du DETEC rejetant les oppositions à l'autorisation d'exploitation (mars 2023) se réfère à l'étude de Swissgrid de novembre 2022 (cf. chap. 2.2.1)²⁴.
- Dans sa prise de position transmise au TAF lors de la procédure de recours (avril 2023)²⁵, le DETEC fait brièvement référence à une feuille d'informations de l'OFEN de février 2023²⁶ ainsi qu'aux estimations de l'OFPP de 2020 relatives aux coûts d'une pénurie d'électricité (cf. chap. 2.3).

²² Fiche « Pénurie d'électricité » de l'OFPP du 1.11.2020, www.babs.admin.ch > Autres domaines d'activité > Risques et dangers > Analyse nationale des risques > Dossiers sur les dangers (consulté le 20.11.2024). L'OFPP estimait dans cette analyse que les dommages matériels et les coûts liés à la maîtrise d'une pénurie d'électricité s'élèveraient à 10 milliards de francs et les pertes de productivité économique à environ 90 milliards de francs. Arrêt A-1706/2023 du TAF du 19.2.2024, consid. 8.3.3.

²³ Verfügung des UVEK vom 20.3.2023 betreffend den Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (*uniquement disponible en allemand, non publiée*), ch. 6.4.

²⁴ Vernehmlassung des UVEK vom 27.4.2023 betreffend Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (*uniquement disponible en allemand, non publié*), ch. 4.2.

²⁵ Feuille d'informations de l'OFEN du 10.2.2023 relative à la centrale de réserve de Birr ; ce document évoque brièvement la situation d'approvisionnement, qualifiée de « tendue mais stable », et indique que la période critique allant de février à mai est encore à venir, raison pour laquelle l'évolution doit être suivie de façon attentive. Ce document n'a pas été mentionné par le DETEC face à la CdG-N.

De manière générale, la CdG-N constate que les documents concernés présentent la présence d'un risque de pénurie comme un fait acquis, sans que cette affirmation soit étayée par des données scientifiques.

La CdG-N constate par ailleurs que le Conseil fédéral a évoqué, dans divers communiqués de presse parus entre août et décembre 2022, la perspective d'une pénurie d'énergie durant l'hiver 2022/2023²⁷. Certains de ces communiqués mentionnent des facteurs géopolitiques globaux. Ils ne citent toutefois pas de bases d'information spécifiques concernant le risque de pénurie, à l'exception du communiqué relatif à l'étude de Swissgrid, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 2 novembre 2022²⁸.

2.5 Enseignements tirés du jugement du TAF par le DETEC et l'OFEN

Face à la CdG-N, le chef du DETEC a reconnu que, même si le département disposait à l'époque d'assez d'informations pour fonder la décision d'exploitation de la centrale de réserve de Birr, celles-ci n'avaient pas été suffisamment mentionnées dans l'autorisation d'exploitation et dans les prises de position relatives aux oppositions et au recours. Il a indiqué qu'en cas de situation similaire future, le DETEC inclurait dans l'autorisation d'exploitation pour la centrale de réserve une justification approfondie concernant la présence d'une pénurie grave, déclarée ou imminente, de manière à se conformer aux critères mentionnés par le TAF dans son arrêt. Le directeur de l'OFEN a également estimé que l'office devrait veiller à mieux expliquer, à l'avenir, les conclusions qu'il tire des simulations relatives à l'approvisionnement en énergie.

Le DETEC a souligné que le suivi de la situation d'approvisionnement énergétique en Suisse avait été amélioré depuis 2022 : l'OFEN a notamment mis en place un système de monitoring en continu, lui permettant de disposer d'informations détaillées sur l'offre et la demande d'énergie à court terme²⁹. Il a indiqué que les organes spécialisés de la Confédération font le point de manière régulière concernant l'évolution de la situation d'approvisionnement, prennent connaissance des études internationales à ce sujet et entretiennent des contacts avec leurs interlocuteurs européens.

De l'avis du DETEC, le jugement du TAF a confirmé que la LAP ne constituait pas une base légale appropriée pour la prise de mesures préventives axées sur le long

²⁷ Cf. par exemple : Énergie : le Conseil fédéral consolide la sécurité de l'approvisionnement pour l'hiver 2022/23, communiqué de presse du 17.8.2022 ; Énergie : le Conseil fédéral soutient un objectif volontaire de réduction de la demande de gaz pour éviter les pénuries d'énergie, communiqué de presse du 24.8.2022 ; Énergie : mise en consultation des mesures prévues en cas de pénurie de gaz, communiqué de presse du 31.8.2022 ; Énergie : Le Conseil fédéral met en vigueur l'ordonnance sur la réserve hydroélectrique, communiqué de presse du 7.9.2022 ; Énergie: le Conseil fédéral augmente les capacités sur le réseau suisse de transport d'électricité, communiqué de presse du 30.9.2022 ; Énergie : mise en consultation des mesures prévues en cas de pénurie d'électricité, communiqué de presse du 23.11.2022.

²⁸ Énergie: Situation d'approvisionnement tendue mais pas gravement menacée cet hiver, communiqué de presse du Conseil fédéral du 2.11.2022

²⁹ www.energiedashboard.admin.ch (consulté le 26.11.2024)

terme face aux situations extraordinaires dans le domaine de l’approvisionnement en énergie. Le département juge nécessaire de créer une base légale spécifique relative à la réserve d’électricité, afin que celle-ci dispose d’une légitimation démocratique. Début 2024, le Conseil fédéral a entamé les démarches en ce sens, en proposant des adaptations de la loi sur l’approvisionnement en électricité (LApEl)³⁰ et d’autres lois³¹.

Enfin, l’OFAE a indiqué que les conclusions de l’arrêt du TAF seraient prises en compte dans la révision de la LAP actuellement en cours. Par ailleurs, l’office a assuré qu’à l’avenir, une attention particulière sera apportée à la justification de la proportionnalité des mesures de lutte contre les pénuries.

3 Appréciation de la CdG-N

3.1 Remarques préliminaires

La CdG-N focalise son appréciation sur la problématique soulevée par le TAF, à savoir le traitement par le Conseil fédéral et le DETEC des bases d’information attestant d’une pénurie grave imminente lors des décisions relatives à l’exploitation de la centrale de Birr, et sur les enseignements à tirer de ce cas sur le plan de la gestion.

Le contexte particulier de l’époque doit être pris en compte dans l’appréciation des faits. Au début de l’hiver 2022/2023, les autorités ont dû prendre des décisions dans des délais restreints pour faire face à la crise de l’énergie, alors qu’elles étaient confrontées à de grandes incertitudes concernant l’évolution de la situation d’approvisionnement et que les bases d’information étaient parcellaires³².

La commission relève en outre que les Chambres fédérales traitent actuellement divers projets législatifs liés à la gestion future de l’approvisionnement en énergie (notamment révision de la LApEl pour la création d’une réserve d’électricité). Elle ne se prononce pas sur ces projets, qui relèvent de la compétence des commissions législatives. Certaines des considérations ci-après pourraient néanmoins avoir un impact sur la mise en œuvre future.

3.2 Définition d’une pénurie d’énergie grave

Le cas de la centrale de Birr a montré qu’il n’existe pas, dans la législation, de définition suffisamment claire, assortie de critères mesurables, permettant d’attester de la présence (ou non) d’une situation de pénurie grave, déclarée ou imminente, dans le domaine de l’énergie. La CdG-N estime que ce manque doit être comblé.

³⁰ Loi du 23.3.2007 sur l’approvisionnement en électricité (LApEl ; RS 734.7)

³¹ Le Conseil fédéral veut inscrire la réserve d’électricité dans la loi, communiqué de presse du Conseil fédéral du 1.3.2024. Le projet est actuellement traité par les Chambres fédérales ; cf. objet 24.033 : «Loi sur l’approvisionnement en électricité (Réserve d’électricité). Modification »

³² Ainsi, la Suisse ne disposait à l’époque pas de chiffres précis concernant l’approvisionnement journalier du pays en électricité et en gaz.

La prise de mesures d'intervention économiques au sens des art. 32 et 34 LAP, visant à faire face à des pénuries à court terme, est une décision de portée non négligeable, qui implique dans certaines circonstances la suspension de dispositions légales d'autres actes et une atteinte au principe constitutionnel de liberté économique. Afin de garantir une plus grande sécurité juridique, la commission prie le Conseil fédéral de s'assurer que des critères précis, assortis d'indicateurs, soient fixés en vue de l'identification de pénuries futures dans le domaine de l'énergie. Ceux-ci devraient notamment tenir compte de la situation géopolitique et des facteurs d'approvisionnement au niveau international et national. Si nécessaire, des critères spécifiques doivent être établis pour les différents types d'énergie (électricité, gaz, etc.).

De l'avis de la CdG-N, la définition claire d'une pénurie d'énergie grave sera profitable en vue de l'application de la nouvelle ordonnance relative à l'exploitation de centrales de réserve, soumise à consultation entre août et novembre 2024³³. Elle serait également utile dans le cas où le Parlement suit la proposition du Conseil fédéral d'ancrer le principe d'une réserve d'électricité dans la LAPeI (cf. chap. 2.5).

Recommandation 1 : Définition d'une pénurie grave dans le domaine de l'énergie

Le Conseil fédéral est prié d'établir, dans la législation, une définition claire du terme de « pénurie grave, déclarée ou imminente » dans le domaine de l'énergie. La définition doit être assortie de critères mesurables.

3.3 Bases d'information attestant d'un risque de pénurie d'énergie grave

La CdG-N constate que le DETEC et l'OFEN ont été en mesure de citer différentes bases d'information attestant – selon leur appréciation – d'un risque de pénurie grave dans le domaine de l'énergie lors de l'adoption de l'autorisation d'exploitation pour la centrale de Birr, en décembre 2022. Il s'agissait notamment d'une étude de Swissgrid concernant les perspectives d'approvisionnement en Suisse à court terme³⁴, de rapports relatifs à la situation d'approvisionnement en Europe et d'informations sur les facteurs géopolitiques globaux (cf. chap. 2.2.1).

La commission n'a pas identifié d'indices mettant en doute la probité de ces informations ou la qualité de leur traitement par les unités spécialisées de la Confédération³⁵.

³³ Consultation concernant l'exploitation de centrales de réserve en cas de pénurie d'électricité, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.8.2024. Cette ordonnance doit être mise en vigueur par le Conseil fédéral uniquement en cas de pénurie grave.

³⁴ De l'avis de la CdG-N, d'autres études mentionnées par le DETEC concernant l'approvisionnement de la Suisse à moyen et long terme présentent une pertinence plus limitée en ce qui concerne l'appréciation du risque de pénurie à court terme en décembre 2022.

³⁵ La CdG-N n'a pas analysé, sur le plan technique, les conclusions des études ni la probabilité concrète d'une pénurie en décembre 2022, ces questions allant au-delà de son champ de compétences.

Elle estime toutefois que certaines études mentionnées présentent une pertinence limitée en ce qui concerne l'appréciation du risque de pénurie à court terme en décembre 2022³⁶.

Par contre, la commission relève que les bases d'information évoquées par le DETEC n'ont quasiment jamais été mentionnées par le Conseil fédéral et le département dans les propositions et les décisions-clés relatives à l'exploitation de la centrale de Birr (ordonnance sur l'exploitation, décision d'exploitation, décision de rejet des oppositions, procédure de recours face au TAF ; cf. chap. 2.4)³⁷. Certaines bases d'information citées a posteriori par le DETEC face à la CdG-N, telles que les études de l'ENSTO-G et de l'ENSTO-E ainsi que les signalements de l'AIE (cf. chap. 2.2.1), ne figurent dans aucun document décisionnel. La commission constate que le DETEC s'est généralement limité à des affirmations générales concernant le risque de pénurie grave. Celle-ci était généralement présentée comme un fait acquis, sans toutefois que cette affirmation soit étayée par des sources ou des données scientifiques.

La CdG-N déplore vivement cet état de fait. Elle estime que le DETEC aurait dû documenter ses décisions de manière plus détaillée, en mentionnant les sources attestant de la présence d'une pénurie grave imminente. Comme indiqué plus haut, la prise de mesures d'intervention économiques sur la base de la LAP représente une décision de portée non négligeable. Dans le cas de la centrale de Birr, diverses dispositions légales – notamment en matière de protection de l'environnement – ont été temporairement suspendues. À ce titre, il est particulièrement important que les bases d'informations sur lesquelles de telles mesures se fondent soient présentées de manière claire et transparente.

La commission est consciente que le Conseil fédéral avait vraisemblablement pris connaissance, à d'autres moments durant l'automne 2022, d'informations concernant le risque de pénurie ; il a notamment été informé début novembre 2022 des résultats de l'étude de Swissgrid. Malgré cela, la CdG-N juge indispensable que les propositions soumises par les départements au Conseil fédéral ainsi que les décisions-clés du Conseil fédéral et des départements fassent état de manière transparente et synthétique des connaissances les plus actuelles, tout particulièrement en période de crise. La CdG-N avait déjà émis une recommandation à ce sujet dans son rapport de juin 2023 relatif à l'utilisation des connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du COVID-19³⁸. Force est de constater que, dans le cas de la centrale de réserve de Birr, cette condition n'a pas été remplie.

³⁶ C'est notamment le cas des études d'octobre 2021 et de décembre 2022 portant sur l'approvisionnement de la Suisse à moyen et long terme.

³⁷ Seule exception notable aux yeux de la CdG-N : la décision de rejet des oppositions contre l'autorisation d'exploitation du 20 mars 2023 faisait mention de l'étude de Swissgrid de novembre 2022.

³⁸ Recours du Conseil fédéral et de l'OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du coronavirus, rapport de la CdG-N du 30.6.2023 (FF 2023 2014), recommandation 7, chap. 2.3.1

La CdG-N tire par ailleurs un bilan mitigé concernant les explications fournies par le DETEC sur l'évolution du risque de pénurie au cours de l'hiver 2022/2023 (cf. chap. 2.2.2). Elle s'étonne que le DETEC ne mentionne aucune base d'information supplémentaire entre décembre 2022 et mars 2023, alors que la situation d'approvisionnement internationale s'est visiblement améliorée durant cette période. En outre, elle relève une contradiction entre les explications du DETEC selon lesquelles les conditions d'une pénurie grave imminente étaient toujours remplies le 20 mars 2023 et l'affirmation de l'OFEN, dans un communiqué du 27 mars 2023, indiquant que la centrale de Birr ne devrait probablement pas être exploitée. Pour la commission, un manque de clarté subsiste en ce qui concerne la question de savoir si la situation d'approvisionnement à court terme à fin mars 2023 justifiait réellement que l'autorisation d'exploitation soit finalement accordée pour une durée de deux mois.

De l'avis de la CdG-N, la sécurité de l'approvisionnement à long terme dans le domaine de l'énergie est importante. La commission reconnaît à ce titre les efforts du DETEC pour garantir une sécurité de planification afin de faire face aux pénuries à moyen et long terme. Elle estime néanmoins que les préoccupations concernant les risques de problèmes d'approvisionnement au cours des hivers suivants – apparues au début de l'année 2023 – ne constituent pas un cas de pénurie grave imminente au sens de la LAP. En ce sens, cet élément ne constitue aux yeux de la commission pas un argument juridiquement valable pour justifier l'autorisation d'exploitation de mars 2023.

La commission salue le fait que le DETEC ait tiré des enseignements de ce cas et qu'il s'engage à veiller à ce que les éventuelles décisions futures concernant l'exploitation des centrales de réserve soient assorties d'une justification approfondie concernant la présence d'une pénurie grave, déclarée ou imminente. La commission salue également les efforts entrepris depuis 2022 par les autorités fédérales pour améliorer le suivi de la situation d'approvisionnement et la volonté de l'OFEN de communiquer de manière plus transparente sur les conclusions tirées des simulations relatives à l'approvisionnement.

De manière plus générale, la CdG-N prie le Conseil fédéral de s'assurer que les décisions visant à faire face à des pénuries d'énergie soient à l'avenir toujours assorties d'informations actuelles détaillées relatives à la situation et aux risques d'approvisionnement de la Suisse (à court, moyen et/ou long terme selon les cas).

Recommandation 2 : Bases d'information pour les décisions des autorités fédérales visant à faire face à des pénuries d'énergie

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que les décisions visant à faire face à des pénuries d'énergie – notamment en lien avec l'exploitation des centrales de réserve – soient toujours assorties d'informations actuelles détaillées relatives à la situation et aux risques d'approvisionnement de la Suisse.

3.4 Bases d'information concernant les conséquences économiques d'une pénurie d'électricité

La CdG-N constate que le DETEC et l'OFEN se sont basés sur des estimations relativement globales en ce qui concerne les conséquences économiques d'une pénurie d'électricité, à savoir les calculs réalisés par l'OFPP en 2020 (cf. chap. 2.3). Pour la commission, il est compréhensible que l'OFEN n'ait pas eu les capacités, dans le contexte de la crise énergétique en l'automne 2022, de réaliser des calculs détaillés concernant les dommages potentiels d'une pénurie dans le cas concerné.

La commission juge néanmoins important que le Conseil fédéral dispose d'informations aussi détaillées que possible concernant les conséquences économiques d'une pénurie d'électricité, afin de pouvoir procéder à une pesée d'intérêts circonstanciée dans le cas où des mesures d'intervention économiques seraient nécessaires à l'avenir. Elle le prie de s'assurer que les estimations existantes soient affinées et complétées, mais aussi régulièrement vérifiées.

Pour la CdG-N, il faut tenir compte du fait que les conséquences économiques potentielles peuvent grandement varier en fonction de l'ampleur ou de la durée de la pénurie. Il serait également souhaitable d'estimer de manière différenciée l'impact économique des mesures de rationnement récemment définies par le Conseil fédéral pour le cas d'une crise de l'énergie (restrictions d'utilisation, contingentement, délestages, etc.)³⁹.

Recommandation 3 : Estimation des conséquences économiques d'une pénurie

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que les estimations concernant les conséquences économiques d'une pénurie d'électricité soient affinées et complétées, mais aussi régulièrement vérifiées.

4 Conclusions

Sur la base des informations qui lui ont été remises, la CdG-N arrive à la conclusion que le DETEC et l'OFEN disposaient visiblement de bases d'information attestant d'un risque de pénurie grave dans le domaine de l'énergie lors de l'adoption de l'autorisation d'exploitation pour la centrale de Birr en décembre 2022. Elle déplore néanmoins que ces bases d'information n'aient quasiment jamais été mentionnées par le Conseil fédéral et le DETEC dans les propositions et les décisions relatives à cette centrale. Pour la commission, cette situation est problématique, car elle ne permet pas de vérifier de manière transparente si l'exploitation de la centrale au moment concerné satisfaisait aux exigences de la LAP. Par ailleurs, de l'avis de la CdG-N, un manque de clarté subsiste concernant l'existence avérée d'un risque de pénurie grave à la fin du mois de mars 2023, au moment de l'adoption définitive par le DETEC de l'autorisation d'exploitation pour la centrale.

³⁹ Énergie : le Conseil fédéral adapte les mesures en cas de pénurie d'électricité, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.3.2023

La commission salue les enseignements déjà tirés par le DETEC et l'OFEN de ce cas. Elle prie le Conseil fédéral de s'assurer que les propositions et décisions visant à faire face à des pénuries d'énergie soient à l'avenir toujours assorties d'informations détaillées sur la situation et les risques d'approvisionnement. Elle demande en outre au Conseil fédéral d'établir une définition claire du terme de « pénurie grave » dans le domaine de l'énergie. Enfin, elle juge nécessaire d'affiner et de compléter les estimations concernant les conséquences économiques d'une pénurie d'électricité.

La CdG-N invite le Conseil fédéral à tenir compte de ses considérations à l'avenir et le prie de rendre son avis sur le présent rapport et sur les recommandations qui y figurent jusqu'au 30 mai 2025.

28 février 2025

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil national

Le président
Erich Hess, conseiller national

La secrétaire
Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission
DFI / DETEC
Thomas de Courten, conseiller national

Le secrétaire de la sous-commission
DFI / DETEC
Nicolas Gschwind

Abréviations

AG	Canton d'Argovie
AIE	Agence internationale de l'énergie
BB1	<i>Bundesblatt</i> (Feuille fédérale)
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
Consid.	Considérant
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EICom	Commission fédérale de l'électricité
ENSTO-G et ENTSO-E	Réseaux européens des gestionnaires de réseau de transport de gaz et d'électricité
FF	Feuille fédérale
LAP	Loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays ; RS 531)
LApEl	Loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (RS 734.7)
LAT	Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LPE	loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
RS	Recueil systématique du droit fédéral
TAF	Tribunal administratif fédéral